
Werner Bühner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialwissenschaften der Technischen Universität München. Bei Oldenbourg erschien 1986 „Ruhrstahl und Europa. Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945 – 1952“.

Oldenbourg

Quellen und Darstellungen zur
Zeitgeschichte
Herausgegeben vom Institut für
Zeitgeschichte
Band 32

R. Oldenbourg Verlag München 1997

Werner Bühner
Westdeutschland in der OEEC

Werner Bührer

Westdeutschland in der OEEC

Eingliederung, Krise, Bewährung
1947–1961

R. Oldenbourg Verlag München 1997

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Bührer, Werner:

Westdeutschland in der OEEC : Eingliederung, Krise, Bewährung

1947–1961 / Werner Bührer. – München : Oldenbourg, 1997

(Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte ; Bd. 32)

ISBN 3-486-55908-7

© 1997 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Rosenheimer Str. 145, D-81671 München

Telefon (089) 4 50 51-0, Internet: <http://www.oldenbourg.de>

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Dieter Vollendorf, München

Umschlagphoto: OEEC-Hauptsitz, Château de la Muette (OECD Photo)

Gedruckt auf säure- und chlorfreiem, alterungsbeständigem Papier

Gesamtherstellung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe GmbH, München

ISBN 3-486-55908-7

Inhalt

Vorwort	IX
Einleitung	1
 I. Internationale Zusammenarbeit seit 1918: deutsche Erfahrungen und Traditionen	 13
1. Reintegration, Kooperation und Rehabilitierung nach dem Ersten Weltkrieg	13
2. Weltwirtschaftskrise und internationale Kooperation	25
3. Die „Neuordnung Europas“ unter nationalsozialistischer Ägide	31
 II. Die Diskussion um die Einbeziehung Westdeutschlands in das European Recovery Program 1947 bis März 1948	 37
1. Amerikanische Pläne und Erwartungen	38
2. Erste Reaktionen in Westeuropa	43
3. Deutsche Hoffnungen, Wünsche und Ansprüche	46
4. Westdeutschland in den CEEC-Planungen	51
a) Der revidierte Industrieniveauplan	52
b) Das „deutsche Problem“ in den Beratungen des Committee of European Economic Cooperation	57
c) Deutsche und amerikanische Reaktionen auf den CEEC-Bericht	63
5. Die Entscheidung über eine deutsche Beteiligung am European Recovery Program	68
 III. Die Besatzungsmächte als „Interessenvertreter“ Westdeutschlands in der OEEC April 1948 bis Oktober 1949	 73
1. Die Kontroverse um die Teilnahme deutscher Repräsentanten an der Gründungsversammlung der OEEC	73
2. Der Aufbau der alliierten und deutschen Marshallplanbürokratie in den Westzonen	81
a) Der ERP-Apparat in der Bizone	82
b) Der ERP-Apparat in der französischen Zone	87
3. Die bilateralen ERP-Abkommen mit den Vereinigten Staaten	90
4. Der Marshallplan und die Suche nach neuen außenpolitischen Strategien	93
5. Die Westzonen in der OEEC	98
a) Wiederaufbauprogramme	99
b) Liberalisierung und Multilateralisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs	137

c) Versuche zur „Politisierung“ der OEEC	144
d) Rekrutierung deutscher Mitarbeiter für den OEEC-Apparat	147
6. Die Überleitung der Verantwortlichkeiten	150
IV. Der instabile Partner 1949–1952	159
1. Die Aufnahme der Bundesrepublik in die OEEC – „Beitritt“ oder „Nachfolge“?	159
2. Innerdeutsche Kompetenzstreitigkeiten	168
3. Der Abschluß eines neuen ERP-Abkommens	173
4. Mitarbeit in der OEEC	177
a) Alliierte Oberaufsicht?	177
b) Liberalisierung und Multilateralisierung des Handels- und Zahlungsverkehrs	179
c) Aufrechterhaltung der inneren finanziellen Stabilität	229
d) 25prozentige Produktionssteigerung	232
e) Rohstoffbewirtschaftung und Kompetenzprobleme zwischen OEEC und NATO	235
f) Diskussion der Pläne Stickers, Pellas und Petsches	243
g) Personalpolitik	253
5. Zwischenbilanz und Perspektiven der deutschen OEEC-Arbeit	255
6. Die Mitarbeit in der OEEC und die Beziehungen zu den Westmächten ..	262
a) Deutsch-französische Differenzen	262
b) Kontroversen mit der ECA	266
V. Wirtschaftlicher Wiederaufstieg 1952–1955	273
1. Liberalisierung des Handels und „Härtung“ der Europäischen Zahlungsunion	273
a) Die Diskussion um die Reform der EZU	274
b) Kontroversen um die Liberalisierungspolitik	278
c) Auf dem Weg zum „extremen“ EZU-Gläubiger	281
d) Liberalisierungsdruck und Liberalisierungszweifel	284
e) Rollenwechsel: Die Bundesrepublik als permanentes Überschußland ..	288
f) 100prozentige Liberalisierung?	294
g) „Good Creditor Policy“ oder Sprengung der EZU?	297
h) Die Verschärfung der Liberalisierungsregeln	305
i) Die Vereinbarung über das „Europäische Währungsabkommen“ und den „Europäischen Fonds“	308
2. Pläne für eine Rückkehr zur Konvertibilität	310
a) Erste Überlegungen	310
b) Auf der Suche nach Partnern	312
c) Fortschritte in Richtung Konvertibilität	320
3. Liberalisierung gegenüber dem Dollarraum	325
4. Die Bemühungen um den Abbau der staatlichen Exportförderungsmaßnahmen	329
5. Der Streit um die Rolle der OEEC bei der Koordination der europäischen Agrarmärkte	333

6. Personalpolitik	340
a) Die Stärkung des „deutschen Elements“ innerhalb der OEEC	340
b) Die Regelung der Nachfolge Marjolins	344
7. Zwischenbilanz 1955: Vom „Sorgenkind“ zum „Störenfried“ der OEEC?	346
VI. Integrationspolitischer Richtungsstreit 1955–1958	351
1. Perspektiven der OEEC	351
2. Die Freihandelszone – Ergänzungen oder Alternative zur Zoll- und Wirtschaftsunion der Sechs?	363
a) Die Beratung der „Arbeitsgruppe 17“	363
b) Die Verhandlungen über die Freihandelszone	367
c) Die Eskalation der britisch-französischen Gegensätze und das Scheitern des Freihandelszonenprojekts	376
3. Die Rückkehr zur Konvertibilität	381
a) Die deutschen EZU-Überschüsse als permanentes Streitobjekt	381
b) Die Auflösung der EZU und die Wiedereinführung der Konvertibilität	389
VII. Auflösung oder Reform? Die Bundesrepublik und die Zukunft der OEEC 1958–1961	395
1. Die Suche nach neuen Aufgaben	395
2. Die amerikanische Initiative zur Reform der OEEC und die deutsche Reaktion	400
3. Von der OEEC zur OECD	412
Schluß	417
Anhang	419
Verzeichnis der Tabellen	419
Mitgliedsländer der OEEC	420
Organigramme	421
Abkürzungen	425
Quellen	427
Literatur	430
Personenregister	443

Vorwort

Dieses Buch ist hervorgegangen aus einem Forschungsprojekt am Institut für Zeitgeschichte über „Westdeutschland in den internationalen Beziehungen 1945–1955“. Der Stiftung Volkswagenwerk, die dieses Projekt finanzierte, dem Leiter, Prof. Dr. Ludolf Herbst, der die Arbeit anregte und kritisch begleitete, und der neuen Institutsleitung, Prof. Dr. Horst Müller und Prof. Dr. Udo Wengst, die den Abschluß der Arbeit unterstützten, möchte ich herzlich danken. Mein Dank für interessante wissenschaftliche Diskussionen und praktische Unterstützung vielfältigster Art gilt den Kolleginnen und Kollegen des IfZ, allen voran Bärbel Dusik und Barbara Knoller für Schreib- und Korrekturarbeiten sowie Reinhilde Staudé für ihre Hilfe beim Umgang mit dem Textverarbeitungsprogramm.

Unterstützung, Rat und Zuspruch gewährten aber auch viele andere: Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der in- und ausländischen Archive, die bei der mitunter schwierigen Suche nach einschlägigen Akten behilflich waren – erwähnt sei stellvertretend Werner Henneke von den Archives de l'Occupation in Colmar; die Gutachter für den Wissenschaftlichen Beirat des IfZ, die mir wertvolle Hinweise für die Überarbeitung des Manuskripts gaben; die Kollegen, die es mir im Rahmen von Tagungen und Workshops ermöglichten, Teilergebnisse meiner Forschungen zur Diskussion zu stellen, oder mir auf andere Weise halfen – nennen möchte ich insbesondere die Professoren Volker Bergahn, Michel Dumoulin, Wilfried Loth und Raymond Poidevin; zu guter Letzt Axel Drecoll, der mich beim Erstellen des Personenregisters unterstützte. Ihnen allen danke ich.

Besonderer Dank gebührt schließlich den „Bonner“ Freunden Gaby und Wolfgang Koberski, deren Gastfreundschaft ich wahrlich strapaziert habe, und vor allem meiner Familie: meinen Kindern Katharina, Franziska und Philine und meiner Frau Ute für Ansporn, Kritik, Vertrauen und Verständnis.

München, im Februar 1997

Werner Bührer

Einleitung

„1945 mußte Deutschland seine Schaftstiefel ausziehen“, schrieb der Schriftsteller Wolfgang Weyrauch in der Vorbemerkung zu einer 1960 erschienenen Anthologie: „Nachdem wir vielen anderen Völkern unsere Sporen ins Gesicht getreten hatten, wäre es jetzt an der Zeit gewesen, barfuß zu gehen. In der Tat wanderten wir ein paar Jahre lang mit bloßen Füßen über eine Straße, die aus guten Vorsätzen gepflastert war ...“¹ Dieses Buch handelt davon, um im Bild zu bleiben, wie die Deutschen nach und nach neue Schuhe angepaßt bekamen oder selbst aussuchten, und wie sie lernten, sich damit auf dem internationalen Parkett zu bewegen. Es handelt ferner davon, wie manche im Laufe der Zeit anderes Schuhwerk ausprobieren wollten und welche Erfahrungen sie dabei machten. Und schließlich versucht dieses Buch zu erklären, warum die Deutschen sich für die damals gängigen, unauffälligen Exemplare entschieden und auf die extravaganten Modelle verzichteten.

Die aktive und passive, von alliierter und deutscher Seite mit wechselnder Intensität betriebene Eingliederung des westlichen Teils Deutschlands in die europäisch-atlantische Staatengemeinschaft mag heute, nach fünfzigjähriger Zugehörigkeit zum Westen, auf den ersten Blick als Selbstverständlichkeit erscheinen. Mit dem Beginn des Kalten Krieges existierte schließlich ein gemeinsamer politischer und militärischer Gegner, und auf wirtschaftlichem Gebiet stand einer engen Zusammenarbeit grundsätzlich nichts im Wege. Eine solche Sichtweise würde indes den tatsächlichen Schwierigkeiten, die ungeachtet vieler gemeinsamer Ziele und Überzeugungen zu überwinden waren, nicht gerecht werden. Diese Schwierigkeiten waren keineswegs nur „moralischer“ Art, wenngleich die „Hypothesen der Vergangenheit“ die Beziehungen insbesondere zu Frankreich, Großbritannien oder den Niederlanden noch geraume Zeit belasteten. Die deutschen Diplomaten, Politiker und Industriellen, die nach dem Krieg Ämter und Aufgaben übernahmen, mußten beispielsweise lernen, sich ein- oder gar unterzuordnen – eine Erfahrung, die für manchen zunächst ungewohnt war. Sie mußten sich mit den veränderten Formen und Möglichkeiten, „nationale“ Interessen zu artikulieren und durchzusetzen, vertraut machen. Nicht zuletzt waren es mitunter doch auch konkrete wirtschaftliche Interessengegensätze, die eine reibungslose Eingliederung störten. So bildeten sich damals viele der bis Anfang der neunziger Jahre charakteristischen Züge westdeutscher Außenpolitik heraus: Jene gelegentlich bespöttelte „Kultur der Zurückhaltung“ in internationalen Konflikten, die Vorliebe für das Fahren „im Geleitzug“ und für die „multilaterale Kongresspolitik“, der Einsatz wirtschaftlicher Mittel in der Außenpo-

¹ Wolfgang Weyrauch (Hrsg.), Ich lebe in der Bundesrepublik. Fünfzehn Deutsche über Deutschland, München 1960, S. 7–8.

litik und eine gewisse Neigung zur Schulmeisterei als Ersatz für den fehlenden realpolitischen Einfluß.²

Es ist das Ziel dieser Studie, die einzelnen Stationen, die Voraussetzungen, Probleme und Konsequenzen der aktiven und passiven Eingliederung Westdeutschlands in exemplarischer Absicht nachzuzeichnen und zu analysieren – am Beispiel der Einbeziehung der Westzonen Deutschlands in das „European Recovery Program“ (ERP), der schrittweisen Aufnahme in die zur Abwicklung dieses Programms gegründeten „Organization for European Economic Cooperation“ (OEEC) und der Mitarbeit in dieser Organisation. Die OEEC war die erste internationale Organisation, in der Westdeutschland nach Kriegsende mitarbeiten durfte: zunächst unter alliierter Aufsicht, seit Herbst 1949 in – zumindest formell – eigener Verantwortung. Die Rückkehr der Deutschen in die internationale Politik, die schrittweise Übertragung der Verantwortlichkeiten von der alliierten auf die deutsche Seite und die allmähliche Vergrößerung des Handlungsspielraums der Bundesregierung lassen sich am Beispiel der OEEC deshalb besonders gut demonstrieren.

Zugleich bietet diese Studie detaillierte Einblicke in Politik und Arbeitsweise dieser von der Forschung bislang zu Unrecht vernachlässigten Organisation.

Für die Bundesrepublik Deutschland waren die OEEC und die unter deren Dach operierende „Europäische Zahlungsunion“ (EZU) von eminenter wirtschaftlicher und politischer Bedeutung: Die Pariser Organisation trug im Zuge der Abwicklung des Wiederaufbauprogramms nicht nur zur Steigerung der Produktion und des Außenhandels bei, sie erleichterte darüber hinaus den für die Deutschen so nötigen wirtschaftlichen und technischen Erfahrungsaustausch, half bei der Überwindung der Zahlungsbilanzschwierigkeiten Anfang der fünfziger Jahre und ermöglichte mit ihrer Politik der Handelsliberalisierung der Bundesrepublik seit 1953/54 eine permanente Überschußposition innerhalb der EZU. Außerdem ebnete sie den Weg in Richtung Konvertibilität der DM. In politischer Hinsicht bot die OEEC ein erstes Forum für Kontakte mit ausländischen Regierungsvertretern, Industriellen und Gewerkschaftern mit der Möglichkeit, um Vertrauen zu werben; sie förderte auf diese Weise den Abbau von Ressentiments gegenüber den Deutschen und verringerte die Abhängigkeit von den drei westlichen Besatzungsmächten. In einem späteren Stadium diente sie den Anhängern gesamt(west)europäischer Formen der Zusammenarbeit in der Bundesrepublik als integrationspolitisches Modell und, nach der Entscheidung zugunsten der EWG-Lösung, als Klammer zwischen den „Sechs“ und den übrigen OEEC-Mitgliedsländern. Aus diesen wenigen Hinweisen auf die Relevanz der OEEC ganz besonders für die Bundesrepublik, aber auch für Westeuropa insgesamt, dürfte schon deutlich geworden sein, daß diese Untersuchung die in einigen neueren Publikationen vertretene Auffassung, die OEEC habe dem Integrationsprozeß in Westeuropa kaum nennenswerte Impulse gegeben, nicht teilt.³

Um welche Fragen geht es bei der Darstellung und Analyse der deutschen Mitarbeit

² Vgl. dazu die Polemik von Hans-Peter Schwarz, *Die gezähmten Deutschen. Von der Machtbesessenheit zur Machtvergessenheit*, Stuttgart 1985, bes. S. 15–59 und 105–151. In jüngster Zeit scheint sich hier ein Wandel zu vollziehen: vgl. Ronald D. Asmus, *Kein Kult der Zurückhaltung mehr*, in: FAZ v. 11. 4. 1996, S. 11.

³ Stellvertretend für die negative Sicht Alan Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945–1951*, London 1984, bes. S. 207–211. Als – seltenes – Beispiel für ein insgesamt positives Urteil über die OEEC zuletzt Helge Berger/Albrecht Ritschl, *Die Rekonstruktion der Arbeitsteilung in Europa. Eine neue Sicht des Marshallplans in Deutschland 1947–1951*, in: VfZ 43 (1995), S. 473–519.

am Wiederaufbauprogramm und in der OEEC im einzelnen? Zunächst einmal sind die Motive zu klären, die auf alliierter und deutscher Seite für eine Teilnahme der Westzonen im ERP sprachen: Welche Rolle sollten die Deutschen nach amerikanischer, britischer und französischer Ansicht beim Wiederaufbau spielen, wie definierten die Deutschen selbst ihren Beitrag? Sodann wird nach Formen und Ergebnissen der alliierten Wahrnehmung „deutscher Interessen“ und nach den Einflußmöglichkeiten von Politikern, Fachbeamten und Wirtschaftsvertretern aus den Westzonen gefragt. Von wem ging 1949 die Initiative aus, die Verantwortlichkeit im Rahmen der OEEC in deutsche Hände zu legen? Wie lief die Rekrutierung der Mitarbeiter für die Mission in Paris ab, wie sah die „Imageplanung“ aus? Da mit der „gleichberechtigten“ Aufnahme der Bundesrepublik in die OEEC die Mitsprache insbesondere amerikanischer Stellen keineswegs abrupt endete, werden Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den jeweiligen Programmen und Konzepten – etwa von Kooperation und Integration – herauszuarbeiten und die Durchsetzungsfähigkeit der Bundesregierung zu prüfen sein. Weiter soll untersucht werden, wie und aufgrund welcher Faktoren die Bundesrepublik ihren Einfluß innerhalb der OEEC steigern konnte: Vergrößerte der augenfälligste Positionswechsel der Bundesrepublik – die Entwicklung vom extremen Schuldner zum extremen Gläubiger in der EZU – tatsächlich den Handlungsspielraum „Bonns“? Welchen Wert hatte die OEEC, vor allem nach dem Auslaufen des ERP, überhaupt noch für die Bundesrepublik? War die OEEC in deutschen Augen mehr als eine Art internationales „Konjunkturforschungsinstitut“? Welche Rolle spielte die Pariser Organisation in der Debatte um die Fortführung der europäischen Integration Mitte der fünfziger Jahre, und welche Aufgabe dachte ihr die Bundesregierung bei der Wiederherstellung der Konvertibilität der DM und anderer europäischer Währungen zu? Und schließlich, wie verhielt sich die Bundesregierung, als Ende der fünfziger Jahre über die Frage der Reorganisation oder Auflösung der OEEC zu entscheiden war? Im Hintergrund steht dabei, obgleich der Hauptakzent der Darstellung auf der Politikgeschichte liegt, die allgemeinere Frage nach dem Verhältnis von „Politik“ und „Wirtschaft“.

Ausgangspunkt der Analyse ist die These, daß die Bundesrepublik Deutschland „wie kaum ein anderer Staat vergleichbarer Größe durch ihre enge internationale An- und Einbindung“ charakterisiert war und ist – einige Politikwissenschaftler sprechen für die ersten Jahre bis zur Erlangung weitgehender Souveränität sogar von einem „Musterfall“ eines „*penetrierten Systems*“.⁴ Nun übten insbesondere die USA, aber auch Großbritannien und Frankreich vor allem durch die Hohen Kommissare und die Alliierte Hohe Kommission insgesamt einen beträchtlichen Einfluß auf Außen- und Innenpolitik der

⁴ So z. B. Beate Kohler-Koch, Inselillusion und Interdependenz: Nationales Regieren unter den Bedingungen von „international governance“, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel, Opladen 1991, S. 45–67, hier S. 45. – Vgl. zum Stand der Theoriebildung allgemein Andreas Hillgruber, Methodologie und Theorie der Geschichte der Internationalen Beziehungen, in: Geschichte und Wissenschaft und Unterricht 27 (1976), S. 193–210; Hans-Peter Schwarz, Die europäische Integration als Aufgabe der Zeitgeschichtsforschung. Forschungsstand und Perspektiven, in: VfZ 31 (1983), S. 555–572. Kritisch zu den bisherigen Bemühungen der unterschiedlichsten Richtungen Gilbert Zieburg, Die Rolle der Sozialwissenschaften in der westdeutschen Historiographie der internationalen Beziehungen, in: Geschichte und Gesellschaft 16 (1990), S. 79–103. Vgl. ferner die aus der Auseinandersetzung mit Klaus Hildebrand resultierenden Reflexionen von Ernst-Otto Czempiel, Deutsche Außenpolitik von 1871 bis 1945, und Hans-Ulrich Wehler, „Moderne“ Politikgeschichte? Oder: Willkommen im Kreis der Neorankeaner vor 1914, in: GG 22 (1996), S. 243–256 u. 257–266.

Bundesrepublik aus; hinzu kam die Mitsprache der amerikanischen Marshallplanverwaltung, der Economic Cooperation Administration (ECA) in wirtschafts- und handelspolitischen Angelegenheiten. Dennoch war der deutsche Handlungsspielraum, wie im einzelnen zu zeigen sein wird, selbst in dem Zeitraum bis 1955 nicht so gering, daß der Penetrationsbegriff tatsächlich angemessen erschiene. Im übrigen mußte die amerikanische Regierung schon deswegen daran interessiert sein, den politischen Spielraum der Verantwortlichen in Bonn möglichst wenig einzuschränken, weil andernfalls die Attraktivität des pluralistisch-marktwirtschaftlichen Gegenmodells zum „realen Sozialismus“ geschmälert worden wäre.

Besser geeignet zum Verständnis von Position und Rolle der Bundesrepublik in den internationalen Beziehungen der späten vierziger und der fünfziger Jahre – und darüber hinaus – erscheint deshalb das von dem Wirtschaftswissenschaftler François Perroux entwickelte Konzept der „*économie dominante*“⁵, das auch in die Politikwissenschaft Eingang gefunden hat. Merkmale einer solchen Volkswirtschaft sind ein chronischer Exportüberschuß, Kredithilfen an die Handelspartner, hohe Produktivität und eine liberale Außenwirtschaftspolitik. Sie zeichnet sich dadurch aus, „daß sie einen ungleich stärkeren Einfluß auf ihre Wirtschaftspartner ausübt als umgekehrt und für deren binnenwirtschaftliche Entwicklung entscheidende Parameter setzen kann.“⁶ Auf die westdeutsche Wirtschaft in den Jahren 1947 bis 1951 trifft diese Charakterisierung wohl kaum zu; mit Blick sogar auf die spätere Bundesrepublik ist denn auch eingewandt worden, eine solche Interpretation übersehe „allzu leicht den überaus relativen Charakter der deutschen Wirtschaftsmacht und die vielfältigen Schranken, die den wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielraum der Bundesrepublik begrenzen“. Deshalb könne das Land nicht einmal innerhalb Westeuropas als „*économie dominante*“ betrachtet werden.⁷

Gewiß beeinflussten die ersten wirtschafts- und währungspolitischen Entscheidungen der Bundesregierung das Geschehen in den Partnerländern noch nicht in dem Maße wie seit den siebziger Jahren. Dennoch lassen sich einige Punkte anführen, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, schon für diesen frühen Zeitraum von einer – zumindest *latenten* – Leitökonomie in Westeuropa zu sprechen: Sowohl die Regierungen in Washington und London als auch in den Haag oder Brüssel erkannten die herausragende Rolle des westdeutschen Wirtschaftspotentials für den Wiederaufbau in Europa bald nach Kriegsende an; selbst die französische Regierung tat dies ungewollt, indem sie zunächst nichts unversucht ließ, um Westdeutschland aus dieser Position zu verdrängen. Daß die Deutschen so rasch nach Kriegsende in die westliche Staatengemeinschaft aufgenommen und

⁵ Vgl. grundlegend François Perroux, *L'économie du XX^e siècle*, Paris 1969; Ute Jeck, *Die Theorie der Domination von François Perroux. Darstellung und kritische Würdigung*, Berlin 1968; Michael Kreile, *Die Bundesrepublik Deutschland – eine „économie dominante“ in Westeuropa?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 26/78, S. 3–17, hier S. 4–6.

⁶ Volker Rittberger, *Die Bundesrepublik Deutschland – eine Weltmacht? Außenpolitik nach vierzig Jahren*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 4–5/90, S. 3–19, hier S. 15.

⁷ Kreile, *Bundesrepublik*, S. 16. In diesem Sinne auch, allerdings ohne genauere Belege und im Kolummentitel mit Fragezeichen, Werner Abelshauser, *Auf dem Weg zu einer wirtschaftlichen Dominanz Deutschlands in Europa*, in: Karl Rohe/Gustav Schmidt/Hartmut Pogge von Strandmann (Hrsg.), *Deutschland – Großbritannien – Europa. Politische Traditionen, Partnerschaft und Rivalität*, Bochum 1992, S. 81–96. Im Gegensatz dazu Norbert Kloten, *Die Bundesrepublik als Weltwirtschaftsmacht*, in: Karl Kaiser/Hanns W. Maull (Hrsg.), *Deutschlands neue Außenpolitik*, Bd. 1: Grundlagen, München 1994, S. 63–80, hier S. 74, der, freilich ohne zeitliche Präzisierung, die Bundesrepublik wie selbstverständlich als „*économie dominante*“ bezeichnet.

rehabilitiert wurden, hatten sie dem Kalten Krieg zu verdanken – und dem Wirtschaftspotential der Westzonen bzw. der Bundesrepublik. Als das Land 1950/51 zahlungsunfähig zu werden drohte, halfen die Partner in der OEEC bereitwillig mit, die Krise zu überwinden – gewiß nicht aus europäisch-altruistischen Motiven, sondern weil sie auf eine funktionierende deutsche Wirtschaft angewiesen waren. Nachdem sich die Bundesrepublik im Laufe des Jahres 1952 zum permanenten Gläubigerland gemausert hatte, avancierte sie nicht nur zum wirtschafts- und finanzpolitischen Vorbild, sondern trug nun ihrerseits im Rahmen der EZU-Kreditregeln zur Unterstützung „notleidender“ OEEC-Partner bei. Allerdings mußten die Verantwortlichen in Bonn und die deutschen Repräsentanten bei der OEEC die Erfahrung machen, daß extreme Zahlungsbilanzüberschüsse allein noch keine wirtschaftliche Führungsrolle in Westeuropa garantierten. Das Auseinanderklaffen von wirtschaftlicher und politischer Bedeutung spricht indes keineswegs gegen die Verwendung des Konzepts der *économie dominante*. Wirtschaftliche Stärke oder Dominanz muß nicht, wie im Fall der Vereinigten Staaten seit den zwanziger Jahren dieses Jahrhunderts, gleichbedeutend sein mit politischer Hegemonie.⁸ Im Fall der Bundesrepublik war vielmehr politische und militärische Machtlosigkeit die Voraussetzung dafür, daß die europäischen Nachbarn den wirtschaftlichen Wiederaufstieg mehr oder weniger widerstrebend akzeptierten. Die Bundesregierung, zumindest der Kanzler, hielt sich an diesen stillschweigenden Konsens. „Nichts wäre gefährlicher“, vertraute Adenauer seinen engsten Mitarbeitern nach der Bundestagswahl 1953 an, als wenn in Westeuropa der Eindruck entstehen würde, „daß die Bundesrepublik eine führende Rolle beanspruchen wolle“.⁹ Politische Zurückhaltung – nicht zu verwechseln mit dem Verzicht auf die Wahrnehmung der eigenen Interessen – zählte deshalb auch nach dem Souveränitätsgewinn 1955 zu den obersten Maximen.

Welche Möglichkeiten, diese Interessen durchzusetzen, blieben der Bundesrepublik überhaupt? Wie Japan, der andere militärische Verlierer des Zweiten Weltkriegs, schlüpfte sie notgedrungen in die Rolle des „*Handelsstaats*“. Solche Staaten wenden, um ihre politischen Ziele zu erreichen, hauptsächlich wirtschaftliche Mittel an; ihre politischen und wirtschaftlichen Eliten sind überzeugt, daß sie „mit internationaler wirtschaftlicher Entwicklung auf der Grundlage eines weltweiten Güter- und Dienstleistungsmarktes besser fahren“, als wenn sie sich der traditionellen machtpolitischen Instrumente bedienen würden.¹⁰ Ihre wirtschaftliche Macht setzen sie mit Vorliebe „positiv“ ein – in Form von Krediten, Wirtschaftshilfe, Zollzugeständnissen, Meistbegünstigung, Exportbürgschaften oder währungspolitischen Stützungsaktionen. „Negative“ Mittel wie Embargomaßnahmen, Restriktionen bei Investitionen und Einfuhren oder Währungsmanipulationen bringen „Handelsstaaten“ hingegen nur ungern zum Einsatz, da sie vorrangig „an der Pflege möglichst unpolitischer, langfristiger Welthandelsbezie-

⁸ Obwohl Kreile, Bundesrepublik, S. 6, dies sieht, gründet er seine Einwände gegen die Verwendung des Konzepts nicht zuletzt auf die politische „Ohnmacht“ der Bundesrepublik.

⁹ Herbert Blankenhorn, Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuchs 1949 bis 1979, Frankfurt a. M. 1980, S. 171.

¹⁰ Grundlegend Richard Rosecrance, Der neue Handelsstaat. Herausforderung für Politik und Wirtschaft, Frankfurt a. M. 1987, hier S. 36; vgl. auch Rittberger, Bundesrepublik, S. 17. Mit Blick auf die Entwicklung seit der deutschen Einigung Reinhard Rode, Deutschland: Weltwirtschaftsmacht oder überforderter Euro-Hegemon? und Albert Statz, Zwischen neuer Machtpolitik und Selbstbeschränkung. Deutsche Außenpolitik am Scheideweg, beide in: Deutschlands Einheit und Europas Zukunft (Redaktion: Bruno Schoch), Frankfurt a. M. 1992, S. 203–228, 229–256.

hungen“ interessiert sind.¹¹ Nicht nur durch solche nach außen gerichteten, offensiven Aktivitäten üben „Handelsstaaten“ Einfluß aus: Oft reichen schon bestimmte binnenwirtschaftliche Maßnahmen – etwa eine Veränderung des Zinsniveaus oder Subventionen für einzelne Branchen – aus, um Partnerländer unter Druck zu setzen. Schließlich laden starke Volkswirtschaften zur Nachahmung ihrer erfolgreichen Wirtschaftspolitik ein und beeinflussen auch dadurch „epigonale“ Ökonomien.

Damit ist bereits ein weiteres Charakteristikum des Handelsstaats angesprochen: die enge Einbindung in internationale Strukturen und die generelle „Interdependenzorientierung“.¹² Bekanntlich kann der Begriff „Interdependenz“ nicht ausschließlich für Beziehungen mit einer „gleichmäßig ausbalancierten gegenseitigen Abhängigkeit“ reserviert werden, da ein solches Verhältnis eher die Ausnahme darstellt; sehr viel häufiger sind asymmetrische Abhängigkeitsverhältnisse anzutreffen. Weniger abhängige Akteure – etwa die Bundesrepublik in den westeuropäischen Integrationssystemen – können eine solche Interdependenzbeziehung „häufig als Machtinstrument einsetzen, wenn es um die Aushandlung eines Konflikts geht und vielleicht auch, um andere Problemfelder zu beeinflussen“.¹³ Wie kann „Macht“ in einem solchen interdependenten System überhaupt definiert werden, und welche Möglichkeiten, „Macht“ zu messen, gibt es? Die Politologen Keohane und Nye verstehen Macht in Anlehnung an Max Weber einmal als die „Fähigkeit eines Akteurs..., andere dazu zu bringen, etwas zu tun, was sie sonst nicht tun würden (bei akzeptablen Kosten für den Akteur)“, zum anderen als die „Fähigkeit zur Einflußnahme auf das Ergebnis von Beziehungen“. Das übliche Mittel, Potentiale ohne Gewaltanwendung in Resultate umzusetzen, ist für Keohane und Nye „politisches Verhandeln“. Deshalb, so ihre Schlußfolgerung, müsse die „Übersetzung“ von Macht im Verhandlungsprozeß analysiert werden.¹⁴ Für die Untersuchung des Einflusses der Bundesrepublik in der OEEC heißt dies, daß die deutschen Machtressourcen und die jeweilige Verhandlungsposition, der Verlauf der Verhandlungen und ihre Ergebnisse im Zusammenhang gesehen werden müssen, um zu einigermaßen begründeten Befunden zu kommen.

Damit ist schon angedeutet, daß die wirtschaftliche – und in Ansätzen politische – Integration Europas in diesem Buch nicht als ein von Europaideen und -idealen gesteuerter Prozeß verstanden wird; Fortschritte waren vielmehr nur möglich, wenn die einzelnen Staaten zur Verwirklichung bestimmter „nationaler“ Ziele, die für alle gleichermaßen „existentiell“ waren, zusammenarbeiteten – einfach weil diese Ziele anders nicht

¹¹ Vgl. zu den diversen Machtmitteln Schwarz, *Die gezähmten Deutschen*, S. 86–88.

¹² Vgl. Rittberger, *Bundesrepublik*, S. 17f.

¹³ Robert O. Keohane/Joseph S. Nye, *Macht und Interdependenz*, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.), *Weltpolitik. Strukturen – Akteure – Perspektiven*, Bonn 1987, S. 74–88, hier S. 78. Vgl. auch Beate Kohler-Koch, „Interdependenz“, in: Volker Rittberger (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven*, Opladen 1990, S. 110–129; speziell zur Situation der Bundesrepublik Helga Haftendorn, *Verflechtung und Interdependenz als Strukturbedingungen westdeutscher Außenpolitik*, in: diess./Wolf-Dieter Karl/Jochim Krause/Lothar Wilker (Hrsg.), *Verwaltete Außenpolitik. Sicherheits- und entspannungspolitische Entwicklungsprozesse in Bonn, Köln 1978*, S. 15–38.

¹⁴ Keohane/Nye, *Macht*, S. 79 u. 83/84. Vgl. grundlegend Ulrich Albrecht/Hartwig Hummel, „Macht“, in: Rittberger, *Theorien*, S. 90–109.

oder nicht so schnell und effektiv verwirklicht werden konnten.¹⁵ Dies schließt nicht aus, daß eine solche Interessenpolitik, gerade im Fall der Bundesrepublik, gelegentlich „europäisch“ eingekleidet wurde, um größere Aussicht auf Erfolg zu haben. Aber was zunächst als pure Camouflage gedacht gewesen sein mochte, wirkte sich oft auch auf die Inhalte nationalstaatlicher Politik aus. Es fand, mit anderen Worten, eine gewisse „Europäisierung“ der Interessendefinition und der entsprechenden Politik statt.¹⁶

Wie wirkt sich die Integration auf den Handlungsspielraum eines Teilnehmerlandes aus? Hat dieser Prozeß ausschließlich Autonomieverluste zur Folge – oder bringt er auch Gewinne?¹⁷ Nach verbreiteter Ansicht geht mit der Vertiefung der Integration eine „langsame Schrumpfung der nationalstaatlichen Handlungsautonomie“ einher.¹⁸ Zweifellos schränkte die OEEC den außenwirtschafts- und währungspolitischen Spielraum der Bundesrepublik ein. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und später die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft überboten die OEEC darin noch beträchtlich. Andererseits sind aber auch Autonomiegewinne unverkennbar: So konnte sich die Bundesrepublik mit Hilfe von OEEC und EZU nicht nur Schritt für Schritt aus der „Bevormundung“ durch die Besatzungsmächte lösen, sondern überdies permanente Zahlungsbilanzüberschüsse erzielen und damit die Devisenreserven erhöhen – ein Zugewinn an „Manövriermasse“, der ohne diesen Kooperationsrahmen wohl kaum in diesem Umfang möglich gewesen wäre.

Paradoxerweise spielten 1947/48, als das Integrationsprojekt begonnen wurde, beide Möglichkeiten bzw. Erwartungen eine entscheidende Rolle. Während die USA und die westeuropäischen Länder Westdeutschland unter ihre Kontrolle bringen wollten, hoffte man auf deutscher Seite, genau umgekehrt, durch die Beteiligung am Integrationsprozeß den eigenen Handlungsspielraum erweitern zu können. Wie zu zeigen sein wird, war und ist die europäische Integration jedoch kein eindimensionaler Vorgang. Sie bringt dem einzelnen „Mitspieler“ zwar „Nutzen“, verursacht aber auch „Kosten“. Es kommt somit darauf an, den Nutzen zu maximieren und die Kosten zu minimieren. Da konsensorientierte Entscheidungsmechanismen, wie sie etwa für die OEEC charakteristisch waren, eine einseitige Interessendurchsetzung nahezu ausschließen, ist eine Abstimmung zumindest mit den wichtigsten Integrationspartnern erforderlich, um dieses Ziel zu erreichen.¹⁹ Ebendies mußten die deutschen Europapolitiker und -beamten lernen. Den Akteur OEEC so zu beeinflussen, daß Integrationsgewinne und -verluste in einem

¹⁵ Vgl. Alan S. Milward/Vibeke Sørensen, *Interdependence or integration? A national choice*, in: Alan S. Milward u. a., *The Frontier of National Sovereignty. History and theory 1945–1992*, London/New York 1993, S. 1–32, bes. S. 5 f. In diesem Punkt argumentiert Ernst B. Haas, *Die Einigung Europas*, in: Dusan Sidjanski u. a., *Erfolge und Krisen der Integration*, Köln 1970, S. 39–66, hier S. 50, ähnlich – ungeachtet der expliziten Kritik von Milward/Sørensen an Haas' integrationstheoretischen Schlußfolgerungen. Zum „funktionalistischen“ Erklärungsansatz vgl. auch Gerda Zellentin, *Der Funktionalismus – eine Strategie gesamteuropäischer Integration?*, in: Michael Kreile (Hrsg.), *Die Integration Europas*, Opladen 1992, S. 62–77.

¹⁶ Vgl. dazu Beate Kohler-Koch, *Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß*, in: Kreile, *Integration*, S. 81–119, bes. S. 86–88.

¹⁷ Vgl. Zellentin, *Funktionalismus*, ebenda, S. 64.

¹⁸ Vgl. beispielsweise M. Rainer Lepsius, *Der europäische Nationalstaat: Erbe und Zukunft*, in: ders., *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, S. 256–269, hier S. 264.

¹⁹ Vgl. Rittberger, *Bundesrepublik*, S. 16 f.

akzeptablen Verhältnis standen, zählte somit zu den Hauptaufgaben der OEEC-Politik der Bundesregierung.

Eine geschichtswissenschaftliche Untersuchung, welche die Westintegration am Beispiel der Mitarbeit der Bundesrepublik in einer multilateralen Organisation zum Thema hat und sowohl den Einfluß der Bundesregierung auf die Politik dieser Organisation als auch umgekehrt deren Einfluß auf die Bundesregierung analysieren will und dabei versucht, politik- und wirtschaftsgeschichtliche Zugriffe zu kombinieren, fehlt bislang. Die Arbeiten von Küsters konzentrieren sich auf die Haltung der Bundesregierung in den Verhandlungen über die EWG und die EGKS bzw. auf konzeptionelle und Kompetenzfragen der deutschen Europapolitik;²⁰ die wirtschaftliche Dimension wird dabei weitgehend ausgeblendet. Ebenfalls überwiegend auf der politisch-konzeptionellen Ebene angesiedelt sind die Darstellungen von Loth und Müller-Roschach.²¹ Dies gilt auch für die größeren Untersuchungen zur Außenpolitik der Bundesrepublik, die überdies fast ausnahmslos aus der deutschen Perspektive geschrieben sind.²² Erstaunlicherweise gibt es für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg keine Studien, die das Verhältnis von Außenpolitik und wirtschaftlichen Interessen in einer Weise thematisieren, wie dies vor allem für die Phase von 1871 bis 1939 Historiker unterschiedlicher, teilweise konträrer Forschungsrichtungen vorexerziert haben; Quellenprobleme können als Entschuldigung jedenfalls nicht mehr angeführt werden. Die OEEC schließlich hat bis heute nur geringes wissenschaftliches Interesse geweckt. Zwar liegen einige zeitgenössische, offiziöse Publikationen vor und auch ein erster Sammelband mit quellengestützten Beiträgen ist angekündigt;²³ eine Monographie fehlt jedoch noch immer. Die Untersuchung von Hahn und Weber über die OECD widmet der Vorgängerorganisation nur wenig Raum.²⁴ Das auf breiter archivalischer Grundlage fußende Buch von Kaplan und Schleiminger über die Europäische Zahlungsunion ist allerdings auch für die OEEC recht ergiebig; gleiches gilt für Gabriele Brenkes Studie zu den Verhandlungen über die Freihandelszone Ende der fünfziger Jahre.²⁵

²⁰ Vgl. bes. Hanns Jürgen Küsters, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Baden-Baden, 1982; ders., *Die Verhandlungen über das institutionelle System zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, in: Klaus Schwabe (Hrsg.), *Die Anfänge des Schuman-Plans 1950/51*, Baden-Baden u. a. 1988, S. 73–102; ders., *Der Streit um Kompetenzen und Konzeptionen deutscher Europapolitik 1949–1958*, in: Ludolf Herbst/Werner Bührer/Hanno Sowade (Hrsg.), *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, München 1990, S. 335–370.

²¹ Vgl. Wilfried Loth, *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939–1957*, Göttingen 1990; Herbert Müller-Roschach, *Die deutsche Europapolitik 1949–1977. Eine politische Chronik*, Bonn 1980.

²² Als Beispiele seien genannt: Waldemar Besson, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik*, München 1970; Frank R. Pfetsch, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949–1980*, München 1981; Christian Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Außenpolitik der Bundesrepublik*, Stuttgart 1988. Eine Ausnahme bildet Wolfram E. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989*, Paderborn 1991.

²³ Vgl. aus der Sicht der OEEC: *At Work for Europe. An account of the activities of the Organisation for European Economic Co-operation*, Paris 1956; aus amtlicher deutscher Sicht: *Der Europäische Wirtschaftsrat. OEEC-Handbuch 1959*, hg. vom Bundesministerium für Wirtschaft, Bad Godesberg 1959. Bei dem Sammelband handelt es sich um Richard T. Griffiths (Hrsg.), *Explorations in OEEC History*, Paris 1997.

²⁴ Hugo J. Hahn/Albrecht Weber, *Die OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, Baden-Baden 1976.

²⁵ Jacob J. Kaplan/Günther Schleiminger, *The European Payments Union. Financial Diplomacy in the 1950s*, Oxford 1989; Gabriele Brenke, *Europakonzeption im Widerstreit. Die Freihandelszonen-Ver-*

Trotz dieses Mangels an Arbeiten über die OEEC existieren eine Reihe von Darstellungen, an die sich die vorliegende Studie konzeptionell und thematisch anschließt. Zu nennen sind vor allem die Arbeiten von Milward, Hogan, Gillingham und Griffiths, die den Übergang von der ideen- und politikgeschichtlich orientierten, „enthusiastischen“ Integrationsforschung zu einer stärker wirtschaftsgeschichtlich fundierten bzw. interessierten, integrationskritischen Sichtweise markieren.²⁶ Die Rolle der Nationalstaaten und nationalstaatlicher Interessen auch und gerade als Garanten für Einigungsfortschritte wird von diesen Historikern deutlich stärker gewichtet, als zuvor üblich. Ähnlich inspirierend wirkten die Untersuchungen von Knapp, Schröder, Herbst und Buchheim zur wirtschaftlichen Westintegration der Bundesrepublik.²⁷ In theoretisch-methodischer Hinsicht wichtig waren die Arbeiten von Zieburg, Schmidt und Wurm,²⁸ wenn gleich deren Themen in der Zwischenkriegszeit angesiedelt sind, außerdem die grundsätzlichen Überlegungen zur Integrationsforschung in dem bereits erwähnten Aufsatz von Schwarz sowie in dem 1993 erschienenen Sammelband von Winkler und Kaelble.²⁹ Anders als zur OEEC gibt es zum Marshallplan mittlerweile eine sehr große Zahl von Darstellungen auf Aktenbasis; die Rolle Westdeutschlands bei der Konzipierung und Verwirklichung des Wiederaufbauprogramms wird dabei allerdings unterschiedlich gewichtet.³⁰ Ältere, auf publizierten Quellen und Literatur basierende Untersuchun-

handlungen 1956–1958, in: VfZ 42 (1994), S. 595–633. Barry Eichengreen, *Reconstructing Europe's Trade and Payments. The European Payments Union, Ann Arbor 1993*, stützt sich ausschließlich auf veröffentlichtes Material und die einschlägige Forschungsliteratur.

²⁶ Stellvertretend seien genannt Milward, *Reconstruction*; ders., *The European Rescue of the Nation-State*, London 1992; Michael J. Hogan, *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947–1952*, Cambridge u. a. 1987; John Gillingham, *Coal, steel, and the rebirth of Europe, 1945–1955. The Germans and French from Ruhr conflict to economic community*, Cambridge u. a. 1991; Richard T. Griffiths, *The Schuman Plan Negotiations: The Economic Clauses*, in: Schwabe, *Anfänge*, S. 35–71.

²⁷ Vgl. bes. Manfred Knapp (Hrsg.), *Von der Bizonengründung zur ökonomisch-politischen Westintegration. Studien zum Verhältnis zwischen Außenpolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen in der Entstehungsphase der Bundesrepublik Deutschland (1947–1952)*, Frankfurt a. M. 1984; Hans-Jürgen Schröder, *The Economic Reconstruction of West Germany in the Context of International Relations 1945–1949*, in: Josef Becker/Franz Knipping (Hrsg.), *Power in Europe? Great Britain, France, Italy and Germany in a Postwar World, 1945–1950*, Berlin/New York 1986, S. 303–321; Ludolf Herbst, *Option für den Westen. Vom Marshallplan bis zum deutsch-französischen Vertrag*, München 1989; Christoph Buchheim, *Die Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft 1945–1958*, München 1990.

²⁸ Genannt seien Gilbert Zieburg, *Weltwirtschaft und Weltpolitik 1922/24–1931. Zwischen Rekonstruktion und Zusammenbruch*, Frankfurt a. M. 1984; Gustav Schmidt (Hrsg.), *Konstellationen internationaler Politik 1924–1932. Politische und wirtschaftliche Faktoren in den Beziehungen zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten*, Bochum 1983; Clemens A. Wurm, *Politik und Wirtschaft in den internationalen Beziehungen. Internationale Kartelle, Außenpolitik und weltwirtschaftliche Beziehungen 1919–1939. Einführung*, in: ders. (Hrsg.), *Internationale Kartelle und Außenpolitik*, Stuttgart 1989, S. 1–31.

²⁹ Vgl. Schwarz, *Integration*; Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble (Hrsg.), *Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität*, Stuttgart 1993.

³⁰ Einen starken „deutschen Akzent“ weisen auf John Gimbel, *The Origins of the Marshall Plan*, Stanford/Cal. 1976; Charles S. Maier/Günter Bischof (eds.), *The Marshall Plan and Germany. West German Development within the Framework of the European Recovery Program*, New York/Oxford 1991; Gerd Hardach, *Der Marshall-Plan. Auslandshilfe und Wiederaufbau in Westdeutschland 1948–1952*, München 1994. Wenig Beachtung findet der Beitrag Westdeutschlands hingegen bei Imanuel Wexler, *The Marshall Plan Revisited. The European Recovery Program in Economic Perspective*, Westport 1983. Einen guten Überblick über die einschlägige deutsche Forschung vermittelt Hans-Jürgen Schröder (Hrsg.), *Marshallplan und westdeutscher Wiederaufstieg. Positionen – Kontroversen*, Stuttgart 1990.

gen wie die von Diebold, Haas und Hieronymi verlieren dadurch freilich nicht an Wert.³¹

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Interaktion zwischen Westdeutschland und den Westmächten im Rahmen der OEEC. Auf deutscher Seite stehen die Bundesregierung und ihre politisch-administrativen Vorläufer, die Direktorialkanzlei des Verwaltungsrats der Bizone und die Verwaltung für Wirtschaft mit den jeweils für die Außenbeziehungen zuständigen nachgeordneten Stellen im Mittelpunkt; innerhalb der Bundesregierung gilt das Hauptinteresse den mit außenwirtschafts- und europapolitischen Fragen befaßten Ressorts – dem Bundesministerium für den Marshallplan bzw. für wirtschaftliche Zusammenarbeit, dem Wirtschaftsministerium, dem Auswärtigen Amt – und, vor allem wenn Grundsatzentscheidungen anstanden, dem Bundeskanzler selbst. „Nicht-gouvernementale“ Akteure wie die Bank deutscher Länder oder der Bundesverband der Deutschen Industrie werden zumindest punktuell berücksichtigt. In der Absicht, die Einfädelung der Bundesrepublik in das European Recovery Program bzw. die OEEC und die anschließende Mitarbeit nicht allein aus der deutschen Perspektive zu erfassen, werden die Regierungen der USA, Großbritanniens und Frankreichs, die amerikanische Marshallplanverwaltung sowie, als internationaler Akteur, die OEEC in die Untersuchung einbezogen.

Dieses Forschungsinteresse bestimmte die Auswahl der verschiedenen deutschen und ausländischen Archive: In der Bundesrepublik wurden in erster Linie die einschlägigen Bestände im Bundesarchiv und im Politischen Archiv des Auswärtigen Amts ausgewertet, ferner Materialien aus staatlichen und privaten Archiven wie dem Historischen Archiv der Deutschen Bundesbank, der Alt-Registratur des Bundesverbands der Deutschen Industrie und dem Wirtschaftsarchiv des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel. Auf dieser Basis ließen sich die innerdeutschen Diskussionen und die Entscheidungen der maßgeblichen staatlichen Stellen nachvollziehen; die Bestände insbesondere des Marshallplanministeriums und des Auswärtigen Amts enthalten außerdem viele Unterlagen der OEEC, etwa Protokolle von Rats- und Ausschußssitzungen. Für die amerikanische Seite wurden vor allem die Akten des State Department und der ECA in den National Archives benutzt, ferner die verfilmten OMGUS-Akten im Archiv des Instituts für Zeitgeschichte in München: Die drei Instanzen, die dadurch in den Blick geraten – Außenministerium, Marshallplanverwaltung und Militärregierung bzw. Hohe Kommission –, waren zweifellos die einflußreichsten im amerikanischen Entscheidungsprozeß. Die Darstellung der französischen Politik fußt auf Akten aus den Archives Nationales und den Archives Diplomatiques in Paris sowie aus den Archives de l'Occupation Française en Allemagne et en Autriche in Colmar, die der britischen auf Archivalien des Foreign Office aus dem Public Record Office in London; im Vordergrund stehen somit die Überlegungen und Aktivitäten der beiden Außenministerien im Zusammenhang mit der Aufnahme Westdeutschlands in die OEEC und die anschließende Zusammenarbeit in der Pariser Organisation. Der Zugang zum Archiv der OEEC wurde mir, solange die heutige OECD die Akten verwahrte, trotz mehrerer Anfragen nicht gestattet. Im November 1992 begann die OECD mit der Abgabe von OEEC-Archivalien an das Historische Archiv der Europäischen Gemeinschaft in Florenz. Im Laufe des Jahres 1993 wur-

³¹ Vgl. insbesondere William Diebold Jr., *Trade and Payments in Western Europe. A Study in Economic Cooperation 1947–1951*, New York 1951; Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, Stanford/Cal. 1958; Otto Hieronymi, *Economic Discrimination against the United States in Western Europe (1945–1958). Dollar Shortage and the Rise of Regionalism*, New York 1964.

den die ersten Bestände der Forschung zugänglich gemacht. Dabei handelt es sich unter anderem um Materialien des Rats und des Exekutivkomitees sowie verschiedener Ausschüsse der OEEC, um Unterlagen der EZU, des Generalsekretariats und um Handakten einzelner Mitarbeiter dieses Sekretariats; außerdem wurden Akten zu den Verhandlungen über die Freihandelszone und die Gründung der OECD freigegeben. Auch diese Bestände sind für die vorliegende Arbeit benutzt worden, um Einblick in den internen Diskussions- und Entscheidungsprozeß zu bekommen. Ergänzend wurde die offizielle Microfiche-Ausgabe der „Actes de l'Organisation“ herangezogen, die mir von der Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OECD freundlicherweise zur Verfügung gestellt wurde: eine Dokumentation der wichtigsten Beschlüsse der OEEC-Gremien für den Zeitraum von 1949 bis 1954, die einen konzentrierten Überblick über die Arbeit der Organisation bietet. Als dritte Quellengruppe zur OEEC verdient die umfangreiche Gegenüberlieferung vor allen in den eben erwähnten Beständen des Bundesarchivs und der National Archives erwähnt zu werden.

Der Aufbau der Arbeit orientiert sich an den einzelnen Etappen der Einbeziehung Westdeutschlands in das ERP und der anschließenden Mitarbeit in der OEEC. Nach der Schilderung der Debatten über eine Beteiligung Westdeutschlands am Wiederaufbauprogramm und der ersten konkreten Planungen im Rahmen des Committee of European Economic Cooperation wird die Übergangsphase zwischen April 1948 und Oktober 1949 untersucht: Die Einarbeitung deutscher Experten, der Aufbau einer Apparatur zur Erledigung der ERP-Arbeiten, die Konzipierung der ersten Rekonstruktionspläne und die allmähliche Überleitung der Verantwortlichkeit von alliierten auf deutsche Stellen. Im vierten Kapitel geht es um die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Aufnahme der Bundesrepublik in die OEEC, die Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung und um die ersten selbständigen Schritte im Rahmen der OEEC; wider Erwarten entwickelte sich die Bundesrepublik zunächst einmal, wie die Zahlungsbilanzkrisen vom Herbst 1950 und Frühjahr 1951 öffentlich unter Beweis stellten, zum „Problemfall“ der OEEC. Das fünfte Kapitel behandelt den Wandel der Bundesrepublik vom Schuldner- zum Gläubigerland und die damit verbundenen neuen Probleme sowie die Versuche, die wachsende wirtschaftliche Stärke in politischen Einfluß in der OEEC/EZU umzumünzen. Anschließend werden, vor dem Hintergrund der Verhandlungen der sechs Länder der Montanunion über einen Gemeinsamen Markt und eine Atomgemeinschaft, die Bemühungen um eine integrationspolitische Reaktivierung der OEEC durch die Gründung einer Freihandelszone analysiert; während diese Bemühungen scheiterten, konnte die EZU die Rückkehr der wichtigsten europäischen Währungen zur Konvertibilität zu einem nicht geringen Teil auf ihr Konto verbuchen. Das Schlußkapitel beleuchtet die Haltung der Bundesregierung in der Diskussion über die Frage einer Reorganisation oder Auflösung der OEEC.

Um jedoch deutlich zu machen, an welche Traditionen die Akteure in Bonn, Washington oder Paris anknüpfen, auf welche Erfahrungen sie zurückgreifen konnten, werden in einem einleitenden Kapitel zunächst wichtige handlungsleitende und mentalitätsprägende Ereignisse und Entwicklungen aus der Zeit vor 1945 rekapituliert: die Reintegrations- und Rehabilitierungsversuche nach der deutschen Niederlage von 1918, die Weltwirtschaftskrise und die daraus resultierenden Strategien zur Überwindung der Krise, schließlich die Versuche Deutschlands, während des Zweiten Weltkriegs Europa unter seiner Führung zu „einigen“.

I. Internationale Zusammenarbeit seit 1918: deutsche Erfahrungen und Traditionen

Als gegen und nach Ende des Zweiten Weltkriegs Politiker, Regierungsbeamte und Wirtschaftsexperten in Europa und den Vereinigten Staaten damit begannen, über den wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas und die künftige Rolle Deutschlands nachzudenken, und als sie später diese Überlegungen und Pläne zu verwirklichen suchten und Möglichkeiten der Zusammenarbeit erprobten, konnten sie aus einem reichhaltigen Fundus an Vorbildern und Erfahrungen schöpfen – positiven wie negativen. Aber Lehren ließen sich schließlich auch aus gescheiterten Projekten und Organisationen wie den Zollunionsplänen oder dem Völkerbund ziehen, aus den Fehlern beim Aufbau einer Nachkriegsordnung in den zwanziger Jahren oder bei der Überwindung der Weltwirtschaftskrise. Hilfreiche Einsichten und ein gewisses Know-how konnten selbst jene Versuche einer „Neuordnung Europas“ unter deutscher Führung vermitteln, an die öffentlich anzuknüpfen die Deutschen in der Nachkriegszeit allerdings tunlichst vermieden.

Oft waren es, gerade auf Seiten der Amerikaner, Briten oder Franzosen, persönliche Erfahrungen, die reaktiviert und für neue Aufgaben fruchtbar gemacht werden konnten: Manche Diplomaten und Experten hatten beim Völkerbund, in den Verhandlungen über den Dawes- und den Youngplan oder auf den Wirtschaftskonferenzen der zwanziger und dreißiger Jahre ihre ersten Meriten erworben. Auf deutscher Seite war die Zahl entsprechend ausgewiesener Spitzenbeamten und -politiker, die auf eine bis in die Weimarer Zeit reichende Karriere zurückblicken konnten – und auch nach 1945 wieder aktiv sein durften –, aus naheliegenden Gründen geringer; dennoch gab es einige, die erneut in einflußreiche Positionen gelangten. Personelle Kontinuität war gewiß hilfreich, wenn frühere Erfahrungen und Verhaltensmuster genutzt werden sollten; sie konnte aber auch den Blick auf neue, ungewohnte Wege verstellen. Gerade für die Deutschen war es also nicht unbedingt ein Nachteil, daß die Neugestaltung der internationalen Beziehungen zunächst überwiegend von Neulingen in diesem Metier bewerkstelligt werden mußte. Die Aufgabe, individuelle und kollektive Erfahrungen *schöpferisch* auf die neuen Verhältnisse anzuwenden, war schließlich „Profis“ und „Anfängern“ gleichermaßen aufgegeben.

1. Reintegration, Kooperation und Rehabilitierung nach dem Ersten Weltkrieg

Nach dem Ende des Krieges schien es zunächst, als sollte der Großmachtstatus Deutschlands unangetastet bleiben. Die deutschen Hoffnungen, mit den Siegermächten auf gleichberechtigter Basis verhandeln zu können, schwanden jedoch bereits während der Pariser Friedenskonferenz und erwiesen sich spätestens mit der Übergabe des Entente-

Entwurfs für einen Friedensvertrag am 7. Mai 1919 als Illusion. Das Entsetzen – ob echt oder gespielt, läßt sich zumindest bei den direkt involvierten Regierungsmitgliedern und Unterhändlern schwer unterscheiden – war groß: Für Ulrich Graf von Brockdorff-Rantzau überstieg der Vertragsentwurf „jedes für möglich gehaltene Maß feindlicher Gewalttätigkeit“; eine Annahme der Bedingungen bedeutete seiner Ansicht nach „die völlige wirtschaftliche Vernichtung Deutschlands“ und damit das Ende der Existenz als selbständiger Staat.¹ Der deutsche Außenminister, der zuvor unermüdlich darauf verwiesen hatte, daß ein Volk von 70 Millionen unmöglich wirtschaftlich und politisch ausgeschaltet werden könne,² gab damit den Ton der öffentlichen Debatte über „Versailles“ an – und trat wenig später zurück. Die Empörung über die drohende Verkleinerung der Armee, Gebietsabtretungen, wirtschaftliche Restriktionen und die Besetzung des Rheinlands wurde durch den sogenannten Kriegsschuldartikel noch gesteigert. Besonnene Stimmen gingen in diesem schrillen, nationalistischen Chor unter oder wurden als unpatriotisch verunglimpft. Der deutsche Nationalstolz hatte die Niederlage offenbar einigermaßen unverseht überstanden. Um so größer waren der Schock und die Kränkung im Mai 1919.

Brockdorff-Rantzau repräsentierte die gemäßigte Variante der traditionellen Konzeption von Machtpolitik, für die, nach der Definition Georg Schwarzenbergers, folgende Mittel und Strategien typisch sind: Rüstung, Isolationismus, diplomatischer und wirtschaftlicher Druck, regionaler oder globaler Imperialismus, Bündnis- und Gleichgewichtssysteme und Krieg.³ Unter den damaligen Bedingungen schieden alle im engeren oder weiteren Sinne militärischen Optionen aus; auch die schiere Bevölkerungsgröße bot offensichtlich keinen ausreichenden Schutz vor Demütigungen durch die Sieger. Und in das deutsche Wirtschaftspotential setzte Brockdorff-Rantzau, gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz, keine großen Hoffnungen. So blieb nur die Möglichkeit, durch eine geschickte Bündnispolitik, vor allem gegenüber der Sowjetregierung, und heimliche Wiederaufrüstung die machtpolitischen Defizite langsam auszugleichen und auf Zugeständnisse der Westmächte zu warten, ohne selbst bindende Verpflichtungen einzugehen.

Die moderne Version der Machtpolitik zeichnet sich vor allem durch den – erzwungenen oder freiwilligen – Verzicht auf Gewalt zugunsten des Gebrauchs wirtschaftlicher Macht und einen multilateralen Ansatz der Außenpolitik aus. Nicht Autonomie um jeden Preis, sondern Kooperation und Interdependenz gelten als erstrebenswert, weil nur so wirtschaftlicher Einfluß ausgeübt werden kann. In der Endphase des Krieges und während der Vorbereitung der Friedensverhandlungen dachten einige maßgebliche Regierungs- und Wirtschaftsvertreter in solchen Bahnen.⁴ Auf der Seite der Ententemächte

¹ Brockdorff-Rantzau an Auswärtiges Amt v. 7. 5. 1919, Akten zur deutschen auswärtigen Politik (künftig: ADAP), Serie A, Bd. II, Göttingen 1984, S. 3.

² Vgl. Peter Grupp, Deutsche Außenpolitik im Schatten von Versailles 1918–1920. Zur Politik des Auswärtigen Amtes vom Ende des Ersten Weltkriegs und der Novemberrevolution bis zum Inkrafttreten des Versailler Vertrags, Paderborn 1988, S. 39.

³ Vgl. Georg Schwarzenberger, Machtpolitik. Eine Studie über die internationale Gesellschaft, Tübingen 1955, S. 9. Aus neuerer Sicht Schwarz, Die gezähmten Deutschen, S. 61–103; Albrecht/Hummel, „Macht“. Zu Brockdorff-Rantzaus Konzeption vgl. Udo Wengst, Graf Brockdorff-Rantzau und die außenpolitischen Anfänge der Weimarer Republik, Frankfurt a. M./Bern 1973.

⁴ Vgl. Leo Haupts, Deutsche Friedenspolitik 1918–19. Eine Alternative zur Machtpolitik des Ersten Weltkrieges, Düsseldorf 1976.

dominierten jedoch die herkömmlichen machtpolitischen Vorstellungen, kooperative Konzepte hatten keine Chance.

Obwohl alle Pläne zur internationalen Zusammenarbeit zwischen den einstigen Gegnern durch den Verlauf der Friedenskonferenz und den alliierten Entwurf des Friedensvertrags restlos desavouiert schienen, blieb das wirtschaftliche Kalkül, von dem sich die außenpolitischen Neuerer hatten leiten lassen, durchaus richtig. Ungeachtet der Niederlage und der schweren inneren Erschütterungen, so eine Diagnose aus dem Auswärtigen Amt vom Sommer 1919, sei das Deutsche Reich „auf die Dauer ein politischer und wirtschaftlicher Faktor, mit dem auch die Gegner rechnen“ müßten.⁵ Die Überlegung war simpel: Damit Deutschland seine Reparationspflichten erfüllen konnte, mußte das Land wirtschaftlich gesund sein; dies wiederum war nur möglich, wenn die deutsche Wirtschaft in die Bemühungen um den Wiederaufbau Europas einbezogen wurde. Eine solche Ökonomisierung der internationalen Beziehungen hätte zwangsläufig auch den politischen Handlungsspielraum der Reichsregierung vergrößert. Um die Reparationen als Hebel einsetzen zu können, boten sich grundsätzlich zwei Wege an, die beide deutsche Vorleistungen und ein faires „do-ut-des“ implizierten: zum einen bilaterale Verhandlungen insbesondere mit Frankreich als dem Hauptarchitekten und „Schutzpatron“ des „Versailler Systems“, zum anderen eine „internationale Lösung“ unter Beteiligung vor allem der USA und unter Einschluß eines Beitritts zum Völkerbund als Mitglied „zweiter Klasse“. Da unmittelbare Verhandlungen mit dem Nachbarn nicht zuletzt wegen des französischen Bedarfs an Ruhrkohle am schnellsten Erfolge versprachen, konzentrierten sich die deutschen Bemühungen zunächst auf diese Strategie.

Auf Seiten der Ententemächte war man sich der Risiken einer kooperativen Lösung des Reparationsproblems durchaus bewußt. Vor allem Frankreich stand vor dem Dilemma, sein sicherheitspolitisches Interesse an einer Schwächung Deutschlands mit dem reparationspolitischen Interesse an einer leistungsfähigen deutschen Wirtschaft in Einklang bringen zu müssen.⁶ Nachdem sich die Hoffnungen, die USA und Großbritannien zu einer engen und kontinuierlichen Zusammenarbeit mit dem Ziel der Eindämmung Deutschlands bewegen zu können, noch vor Beginn der Friedenskonferenz zerschlagen hatten,⁷ versuchte die Regierung in Paris ihre Ziele nicht nur im multilateralen Rahmen, sondern auch in direkten, bilateralen Gesprächen mit Interessenten von jenseits des Rheins zu erreichen. Hauptsächlich ging es dabei um die Lieferung von Ruhrkohle, auf deren Einsatz die lothringische Stahlindustrie angewiesen war, um kostengünstig produzieren zu können, und zwangsläufig spielte die Schwerindustrie auf beiden Seiten dabei eine maßgebliche Rolle. Die französische Regierung vertraute darauf, die politische und militärische Überlegenheit auszuspielen und Kohlenlieferungen unter Rückgriff auf die einschlägigen Bestimmungen des Versailler Vertrags notfalls erzwingen zu können, und erwartete deshalb, daß die Verantwortlichen in Berlin und an der Ruhr es nicht auf einen

⁵ Aufzeichnung o. D. (vermutl. 14. 7. 1919), ADAP, Serie A, Bd. II, S. 166–168, hier S. 167. Außenminister Müller stützte sich in seiner Rede vor der Nationalversammlung v. 23. 7. 1919 offensichtlich auf diese Aufzeichnung; vgl. ebenda, Anm. 1.

⁶ Vgl. Walter A. McDougall, *Political Economy versus National Sovereignty: French Structures for German Economic Integration after Versailles*, in: *Journal of Modern History* 51 (1979), S. 4–23, bes. S. 8–9; in diesem Punkt zustimmend Peter Krüger, *Das Reparationsproblem der Weimarer Republik in fragwürdiger Sicht. Kritische Überlegungen zur neusten Forschung*, in: *VfZ* 29 (1981), S. 21–47, hier S. 42 f.

⁷ Vgl. Marc Trachtenberg, *Reparations in World Politics. France and European Economic Diplomacy, 1916–1923*, New York 1980, bes. S. 1–27.

Konflikt ankommen lassen würden. Langfristiges Ziel war es, Deutschland aus der schwerindustriellen Vormachtstellung auf dem Kontinent zu verdrängen.⁸ Gelingen konnte dieser Plan allerdings nur, wenn die Kontrahenten jenseits des Rheins zugunsten wirtschaftlicher Vorteile auf ihre politischen Ziele verzichteten. Auch auf französischer Seite favorisierten einflußreiche Kreise also eine Ökonomisierung der Beziehungen. Das politische Ziel, das sie dabei verfolgten, war demjenigen der deutschen Rivalen freilich diametral entgegengesetzt.

Welche Realisierungschance besaßen solche Konzepte angesichts dieser Konstellation? Waren sie überhaupt ernstgemeint? Deutsche Industrie- und Regierungskreise lehnten wirtschaftliche Kooperationsprojekte keineswegs von vornherein ab, zumal sie darin ein Mittel erblickten, den Versailler Vertrag zu unterlaufen. Selbst ausländische Beteiligungen an deutschen Unternehmen – im Fall Frankreichs dachte man insbesondere an Kohlenzechen – wurden in Betracht gezogen, sogar noch nach der Übergabe der Friedensbedingungen.⁹ Die Konzessionsbereitschaft hatte jedoch ihre Grenzen: Französischen Hegemonieplänen wollte man in Berlin oder an der Ruhr keineswegs Vorschub leisten. Im Vertrauen auf die eigene wirtschaftliche Überlegenheit rechneten Industrie und Regierung mit einer baldigen Verschiebung des Kräfteverhältnisses; Vereinbarungen, die geeignet waren, diese Entwicklung zu blockieren, sollten deshalb unbedingt vermieden werden.¹⁰ Mit anderen Worten: Die Bereitschaft zu begrenzter wirtschaftlicher – und reparationspolitischer – Zusammenarbeit, vorzugsweise auf Branchen- oder Firmenebene, war beiderseits des Rheins vorhanden. Und solange entsprechende Kontakte und Absprachen nicht zu stark „politisiert“ wurden, war eine Verständigung keineswegs unmöglich.

Das Scheitern der deutsch-französischen Wirtschaftsverhandlungen im Frühjahr und der „Beinahe-Mißerfolg“ der Konferenz von Spa im Sommer 1920, in deren Mittelpunkt die deutschen Kohlenlieferungen gestanden hatten, können nicht als Gegenbeweis dienen, ging es dabei doch allzu offensichtlich um reparationspolitische Ziele.¹¹ Das Interesse an einer Zusammenarbeit ließ denn auch nicht nach und überstand selbst die wiederholten Versuche, das Reparationsproblem durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu lösen: Dem Londoner Ultimatum folgten das Wiesbadener Abkommen vom Herbst 1921 und die Vereinbarung über Sachlieferungen zwischen Hugo Stinnes und dem Präsidenten der französischen Wiederaufbauverbände, Guy de Lubersac, vom Spätsommer 1922, schließlich noch die breiter angelegten interindustriellen Verhandlungen zur Regelung der deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen vom Herbst desselben Jahres.¹² Und nach der Ruhrbesetzung im Januar 1923 und den auf französischen

⁸ Vgl. Jacques Bariéty, Das Zustandekommen der internationalen Rohstahlgemeinschaft (1926) als Alternative zum mißlungenen „Schwerindustriellen Projekt“ des Versailler Vertrages, in: Hans Mommsen/Dietmar Petzina/Bernd Weisbrod (Hrsg.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1974, S. 552–568; Peter Wulf, Hugo Stinnes. *Wirtschaft und Politik 1918–1924*, Stuttgart 1979, bes. S. 169–221.

⁹ Vgl. Peter Krüger, *Deutschland und die Reparationen 1918/19. Die Genesis des Reparationsproblems in Deutschland zwischen Waffenstillstand und Versailler Friedensschluß*, Stuttgart 1973, S. 174–181.

¹⁰ Vgl. Wulf, Stinnes, S. 181 ff.

¹¹ Vgl. Georges Soutou, Der Einfluß der Schwerindustrie und die Gestaltung der Frankreichpolitik Deutschlands 1919–1921, in: Mommsen/Petzina/Weisbrod, *Industrielles System*, S. 543–552, das Zitat S. 549.

¹² Vgl. Wulf, Stinnes, S. 317–343.

Druck im Herbst zustande gekommenen Abkommen zwischen der Mission Interallié de Contrôle des Usines et des Mines und deutschen Montanunternehmen kam es Ende 1923, Anfang 1924 bereits wieder zu Wirtschaftsverhandlungen auf mehr oder weniger freiwilliger und gleichberechtigter Basis.

Diese Gespräche, die auch vor dem Hintergrund der damals grassierenden, nicht zuletzt vom Kölner Oberbürgermeister Konrad Adenauer entwickelten und propagierten Pläne zur Gründung eines „Rheinstaats“ zu sehen sind,¹³ drehten sich vordergründig, wie gehabt, um eine Regelung des Problems der Kohle- und Kokslieferungen nach Frankreich. Darüber hinaus zeigten sich jedoch maßgebliche Kreise auf beiden Seiten an einer längerfristigen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem Gebiet bis hin zu jener von Adenauer favorisierten „organischen Verflechtung“ der Montanreviere Deutschlands und Frankreichs – möglichst unter Beteiligung Belgiens und Luxemburgs – interessiert. Das Spektrum institutioneller und rechtlicher Formen einer solchen Kooperation reichte von ein- und gegenseitigen Beteiligungen bis zur Zollunion. Die eingespielten bilateralen Bahnen wurden damit also verlassen. Um diese Bemühungen von der wirtschaftlichen auf die politische Ebene zu heben, hätte es allerdings der Unterstützung der Regierungen insbesondere in Berlin und Paris bedurft – doch die blieb aus. Auf deutscher Seite widersetzte sich vor allem Außenminister Gustav Stresemann entsprechenden Plänen, da er eine zufriedenstellende und dauerhafte Regelung der Reparationsfrage – entscheidende Voraussetzung für die Rückkehr Deutschlands in den Kreis der Großmächte – nur auf der Basis einer alle wichtigen Staaten, allen voran die USA, einschließenden Einigung für möglich hielt.

Diese europäisch-atlantische Version moderner Machtpolitik zeitigte rasch Erfolge: Die „internationale Lösung“ des Reparationsproblems, die 1924 mit dem Dawesplan Gestalt annahm, war in erster Linie das Ergebnis amerikanischer Entschlossenheit, die wirtschaftlichen – und damit auch die politischen – Verhältnisse endlich zu stabilisieren. Die Bemühungen deutscher und französischer Geschäftsleute, zunächst auf bilateraler Ebene voranzukommen, wurden in Washington zwar durchaus begrüßt. Wichtigste Voraussetzung einer Rekonstruktion und Revitalisierung der europäischen Wirtschaft war in den Augen der Verantwortlichen indes ein prosperierendes Deutschland.¹⁴ In Berlin suchte man daraus Kapital zu schlagen, im wörtlichen und besonders im übertragenen Sinn. Zwar hatten die wiederholten Verhandlungen mit französischen Stellen das Reich politisch aufgewertet; die tatsächliche Reintegration in das europäisch-atlantische Staatensystem stand jedoch noch aus. Damit verbunden war nach Ansicht deutscher Regierun- und Wirtschaftskreise die Wiedererlangung des früheren Großmachtstatus – folglich betrachteten diese Kreise eine enge Bindung an die dominierende Wirtschaftsmacht der westlichen Welt als Vehikel zur Verwirklichung dieses Ziels. Der Dawesplan stellte insofern einen Wendepunkt dar, und die USA halfen kräftig mit, Deutschland „von einem Objekt der internationalen Beziehungen wieder zu einem Subjekt werden

¹³ Vgl. Karl Dietrich Erdmann, Adenauer in der Rheinlandpolitik nach dem Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1966, bes. S. 136–186; Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Der Aufstieg: 1876–1952, Stuttgart 1986, bes. S. 258–290. Kritisch zur Rolle Adenauers Henning Köhler, Adenauer und die rheinische Republik. Der erste Anlauf 1918–1924, Opladen 1986.

¹⁴ Vgl. Melvyn P. Leffler, The Elusive Quest. America's Pursuit of European Stability and French Security, 1919–1933, Chapel Hill 1979, bes. S. 82–120.

zu lassen“.¹⁵ Gleichzeitig signalisierte der Reparationsplan wenn nicht das Ende der französischen Vorherrschaft in Europa, so doch den Anfang vom Ende des von französischen Interessen geprägten „Versailler Systems“.¹⁶

Diesen Umschwung konnte Stresemann durchaus als Beweis dafür werten, daß die moderne Version einer multilateral operierenden Machtpolitik, wie er sie mittlerweile verfocht, den deutschen Möglichkeiten am besten gerecht zu werden schien. Schon 1919 hatte er damit begonnen, eine Strategie zu entwerfen, mit deren Hilfe die Versailler Ordnung überwunden und der deutsche Großmachtstatus wiederhergestellt werden könnte. Der Grundgedanke dieses Konzepts lautete: „Revision durch wirtschaftliche Verflechtung“.¹⁷ Im Mai 1923, damals noch ohne Regierungsamt, hatte er die deutsche Wirtschaft neben einem einheitlichen „Denken und Fühlen“ als zweite deutsche „Kraftquelle“ hervorgehoben.¹⁸ In seiner berühmten Rede vor der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Landsmannschaften vom Dezember 1925 griff er diesen Gedanken erneut auf und pries die wirtschaftliche Stellung Deutschlands als Konsumenten- und Schuldnerland als „einzige große Waffe unserer Außenpolitik“.¹⁹ Allerdings war sich der Außenminister darüber im klaren, daß ein Ausgleich mit Frankreich nach der Verschiebung der Kräfteverhältnisse auf dem Kontinent um so dringlicher wurde: Mit den Verträgen von Locarno kam er diesem Ziel einen entscheidenden Schritt näher.²⁰ Der neugewonnene Spielraum sollte nun revisionspolitisch ausgenutzt werden, ohne die europäischen Nachbarn und die Vereinigten Staaten durch allzu forsches und selbstbewußtes Auftreten zu brüskieren. Gelegenheit dazu bot der längst überfällige Beitritt zum Völkerbund und, auf privatwirtschaftlicher Ebene, die Mitarbeit in der unter maßgeblicher deutscher Beteiligung zustande gekommenen Internationalen Rohstahlgemeinschaft (IRG). Beide Organisationen verkörperten in je spezifischer Weise das neue Leitbild institutionalisierter multilateraler Zusammenarbeit, eine deutsche Beteiligung war also nur konsequent. Die positiven und negativen Erfahrungen, die aus den Beitrittsverhandlungen zum Völkerbund und aus der anschließenden Mitarbeit in Genf und in der IRG erwachsen, dienten nach 1945 nicht nur den Deutschen als wichtige Orientierungshilfe bei der Suche nach Möglichkeiten und Wegen internationaler Kooperation.

Der Völkerbund war in Deutschland nach der Übergabe der Friedensbedingungen zunächst auf heftige Ablehnung gestoßen. Als Instrument der Siegermächte zur Verteidigung der Versailler Ordnung attackierten ihn noch 1925 keineswegs nur Politiker aus dem rechten Lager, sondern selbst der Sozialdemokrat und deutsche Gesandte in Bern,

¹⁵ Zieburg, *Weltwirtschaft*, S. 96. Grundlegend zur Rolle der Vereinigten Staaten und den deutsch-amerikanischen Beziehungen jener Zeit Werner Link, *Die amerikanische Stabilisierungspolitik in Deutschland 1921–1932*, Düsseldorf 1970; unter besonderem Blickwinkel Manfred Berg, *Gustav Stresemann und die Vereinigten Staaten von Amerika. Weltwirtschaftliche Verflechtung und Revisionspolitik 1907–1929*, Baden-Baden 1990.

¹⁶ Vgl. Stephen A. Schuker, *The End of French Predominance in Europe. The Financial Crisis of 1924 and the Adoption of the Dawes Plan*, Chapel Hill 1976.

¹⁷ Diese Formulierung bei Berg, *Stresemann*, S. 116.

¹⁸ So in einem Artikel in: *Die Zeit* v. 15. 5. 1923, abgedruckt in: Gustav Stresemann, *Schriften*, hrsg. v. Arnold Harttung, Berlin 1976, S. 279–286, das Zitat S. 286.

¹⁹ Rede v. 14. 12. 1925, ADAP, Serie B, Bd. I, 1, S. 727–753, das Zitat S. 729.

²⁰ Vgl. Peter Krüger, *Die Außenpolitik der Republik von Weimar*, Darmstadt 1985, S. 269–301.

Adolf Müller.²¹ Als die Frage des deutschen Beitritts nach dem Ende der Ruhrbesetzung, der Einigung über den Dawesplan und besonders nach den Verträgen von Locarno wieder akut wurde, stellte die Reichsregierung im Bewußtsein neuer Stärke eine Reihe von Bedingungen – ein ständiger Ratssitz zählte ebenso dazu wie die Beteiligung am Mandatssystem und die Befreiung von den Sanktions- und Beistandspflichten nach Artikel 16 der Völkerbundssatzung.²² Die internen Überlegungen gingen sogar noch wesentlich weiter: Beamte des Auswärtigen Amts plädierten für eine „Neugründung des Völkerbundes“. Darunter verstanden sie eine „Schmälerung der Freiheit der selbstherrlichen Großmächte“ zugunsten größerer Selbständigkeit der Völkerbundsorgane. In diesem Zusammenhang stellte sich auch die Frage, ob Deutschland eine Art Führungsrolle für die mittleren und kleineren Staaten anstreben sollte. Weil damit zu rechnen war, daß jeder deutsche Schritt in Genf „mit Argusaugen“ verfolgt werden würde, rieten diese Beamten zu einem „salbungsvollen Ton“ und „Konzilianz in der Form“. Ein „deutscher Faustschlag auf dem (sic!) Genfer Tisch wäre unter den gegenwärtigen Verhältnissen kaum wieder gut zu machen“.²³ Wenigstens in diesem Punkt bewiesen die Verfasser der Empfehlung Gespür, hatte doch der britische Außenminister Chamberlain seinen deutschen Kollegen wenige Tage zuvor dringend gebeten, „nicht einen Mann zu senden, der etwa auftrampste und von vornherein eine schwierige Atmosphäre schüfe“.²⁴ Moderne Machtpolitik erschöpfte sich nämlich nicht im Gebrauch neuer Instrumente und in der Definition neuer Ziele, sondern erforderte auch einen neuen Stil und die dazu „passenden“ Diplomaten.

Es dauerte aber noch bis zum 10. September 1926, ehe Deutschland dem Völkerbund beitrat.²⁵ Nicht alle Bedingungen waren erfüllt, aber doch die wichtigste: die ständige Mitgliedschaft im Rat des Völkerbunds. Wie sehr der Beitritt mittlerweile zu einer Frage des Prestiges geworden war, zeigte nicht nur der – am Ende erfolgreiche – deutsche Protest gegen einen ständigen Ratssitz für Polen, sondern auch der Bericht des damaligen Staatssekretärs der Reichskanzlei: Im Vordergrund des gesamten Interesses in Genf habe die deutsche Delegation gestanden, schwärmte Hermann Pünder auf einer Ministerbesprechung; die eigentliche Tätigkeit des Völkerbundes, die Routinearbeit in den verschiedenen Kommissionen, qualifizierte er hingegen als „für Deutschland reichlich un-

²¹ Vgl. Karl Heinrich Pohl, Ein sozialdemokratischer Frondeur gegen Stresemanns Außenpolitik. Adolf Müller und Deutschlands Eintritt in den Völkerbund, in: Wolfgang Benz/Hermann Graml (Hrsg.), Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1976, S. 68–86; als Überblick Jürgen John/Jürgen Köhler, Der Völkerbund und Deutschland zwischen den Weltkriegen, in: ZfG 38 (1990), S. 385–404.

²² Wie sehr sich die Verhältnisse inzwischen gewandelt hatten, wird aus einem Vergleich mit dem deutschen Standpunkt des Jahres 1921 deutlich: Auch damals war das Auswärtige Amt nicht bereit, auf Sitz und Stimme im Völkerbundsrat zu verzichten, hielt es aber „weder formell noch sachlich“ für möglich, ein entsprechendes Zugeständnis seitens des Völkerbundes „zur Bedingung unseres Eintritts“ zu machen. Aufzeichnung Köpke v. 9. 6. 1921, ADAP, Serie A, Bd. V, S. 92–93, das Zitat S. 93.

²³ Aufzeichnung Poensgen v. 12. 12. 1925, ADAP, Serie B, Bd. I, 1, S. 64–76, die Zitate S. 66 und 70. Zu den Verfassern zählten außerdem von Bülow und Aschmann. Die Empfehlungen gingen teilweise wörtlich in die von Bülow verfaßten „Richtlinien für die Deutsche Völkerbundsdelegation“ vom 3. September 1926 ein, abgedruckt ebenda, Bd. I, 2, S. 163–166.

²⁴ Aufzeichnung Stresemann v. 6. 12. 1925, ADAP Serie B, Bd. I, 1, S. 33–34.

²⁵ Zu den Beitrittsverhandlungen im einzelnen Jürgen Spenz, Die diplomatische Vorgeschichte des Beitritts Deutschlands zum Völkerbund, 1924–1926, Göttingen 1966.

interessant“ ab.²⁶ Und in einem Runderlaß des Auswärtigen Amts hieß es selbstgefällig, der Völkerbund habe durch den deutschen Beitritt „an Ansehen und praktischen Wirkungsmöglichkeiten auf allen Gebieten viel gewonnen“.²⁷ An eine „Neugründung“ des Völkerbunds war bei einer solchen Einstellung nicht zu denken. Das Auswärtige Amt nutzte die Genfer Bühne, um die Rückkehr des Reiches in den Kreis der großen Mächte zu demonstrieren; die zuvor in Betracht gezogene Rolle als „Anwalt“ der mittleren und kleineren Staaten wäre dabei nur hinderlich gewesen. Es gab aber noch einen anderen Grund, weshalb sich die Deutschen zunächst passiv verhielten – sie mußten sich erst mit der Arbeitsweise einer internationalen Organisation vertraut machen und sich zumindest äußerlich an das „Genfer Milieu“ anpassen, ehe sie ernsthaft damit beginnen konnten, auftragsgemäß „die eigene Note“ zur Geltung zu bringen.²⁸

Das zweite Beispiel institutionalisierter Kooperation, das in diesem Zusammenhang erwähnt zu werden verdient, ist die am 30. September 1926 gegründete Internationale Rohstahlgemeinschaft. Bekanntlich gab es in der Zwischenkriegszeit eine Vielzahl solcher Zusammenschlüsse auf privatwirtschaftlicher Basis, doch blieben diese Kartelle in ihrer politischen Bedeutung hinter der IRG weit zurück. Gewiß erscheint die Euphorie mancher Zeitgenossen, welche die IRG als Auftakt zur Einigung Europas feierten, aus heutiger Sicht unverständlich.²⁹ Doch in den deutsch-französischen Beziehungen brachte dieses internationale Kartell zweifellos einen Fortschritt, weil es eines der Grundprobleme der Nachkriegszeit, das Verhältnis zwischen deutscher und französischer Stahlindustrie, wenigstens vorübergehend regelte.³⁰

Wie sah diese Regelung aus? Um die sich abzeichnenden Absatzschwierigkeiten meistern zu können, sollte die Erzeugung der Mitgliedsländer – zunächst neben Deutschland und Frankreich das Saargebiet, Belgien und Luxemburg – mit Hilfe von Produktionslimits und Ausgleichszahlungen an die Nachfrage angepaßt werden. Kernstück war die unter den Partnern heftig umkämpfte Quotenregelung. Der Anteil Deutschlands an der Jahresproduktion wurde auf 40,45 Prozent festgelegt, die französische Quote betrug knapp 22, die belgische ca. 12,5 und die luxemburgische ca. 8,5 Prozent; für das Saargebiet waren 6,5 Prozent vorgesehen. Da sich die Deutschen durch die Wahl der Referenzperiode benachteiligt fühlten, sollte ihre Quote im Fall eines Anstiegs der Gesamtproduktion zu Lasten der anderen Partner auf 43,18 Prozent angehoben werden. Aber selbst dann wären die Kapazitäten auf der deutschen Seite nur zu etwa 78 Prozent ausgelastet gewesen – gegenüber 95 Prozent in Frankreich. Verständlicherweise war die deutsche Industrie mit dieser Regelung nicht zufrieden, zumal bei Überschreitung der Obergrenze „Strafen“ in Höhe von vier Dollar je Tonne fällig wurden. Der administrative Apparat der IRG blieb recht bescheiden: Wichtigstes Gremium, gewissermaßen die Exekutive, war der Verwaltungsausschuß, in den jedes Mitglied einen Vertreter entsandte.

²⁶ Pünder in der Ministerbesprechung v. 20. 9. 1926, Akten der Reichskanzlei: Die Kabinette Marx III und IV, Bd. I, Dok. 83, das Zitat S. 211. Vgl. auch Hermann Pünder, *Von Preußen nach Europa. Lebenserinnerungen*, Stuttgart 1968, S. 83–85.

²⁷ Runderlaß v. 18. 10. 1926, ADAP, Serie B, Bd. I, 2, S. 354–357, das Zitat S. 355.

²⁸ Aufzeichnung Bülow v. 3. 9. 1926 (wie Anm. 23).

²⁹ Einige Belege bei Carl H. Pegg, *Evolution of the European Idea, 1914–1932*, Chapel Hill/London 1983, S. 69f.

³⁰ Vgl. Ulrich Nocken, *International Cartels and Foreign Policy: The Formation of the International Steel Cartel 1924–1926*, in: Clemens A. Wurm (Hrsg.), *Internationale Kartelle und Außenpolitik. Beiträge zur Zwischenkriegszeit*, Stuttgart 1989, S. 33–82, bes. S. 35.

Die Mitgliederversammlung nahm Kontrollaufgaben wahr und entschied über Neuaufnahmen, den laufenden Geschäftsverkehr erledigte ein Büro mit Sitz in Luxemburg. Streitfragen sollten durch eigens etablierte Schiedsgerichte geklärt werden; eine schweizerische Treuhandgesellschaft erhielt den Auftrag, die gemeldeten Produktionszahlen zu überprüfen.³¹

Was machte die – mancherorts noch in den fünfziger Jahren spürbare – Attraktivität dieses Modells der Zusammenarbeit aus? Die Unternehmer schätzten vor allem, daß sie unter sich waren, d. h., daß der staatliche Einfluß gering blieb und sich im wesentlichen darin erschöpfte, günstige Rahmenbedingungen zu garantieren.³² Damit hing ein zweiter Vorzug zusammen: Der IRG-Vertrag und die flankierenden Gebietsschutzabkommen unterlagen privatwirtschaftlichen Rentabilitäts Gesichtspunkten und konnten nötigenfalls vergleichsweise leicht gekündigt werden. Schließlich, dritter Pluspunkt, intendierte das Kartell keineswegs eine engere Verflechtung; sanktioniert wurde vielmehr die gegenseitige Abschottung.

Daß diese rudimentäre Form der Zusammenarbeit damals dennoch solche Hoffnungen zu wecken vermochte, dürfte wohl mit dem vorherrschenden Klima der Verständigung zu tun haben – und mit dem verbreiteten Glauben, daß Marktabreden und regelmäßige Treffen der nationalen Industrieeiten auch die politischen Beziehungen verbessern könnten.³³ Dieser erhoffte integrationspolitische „spill over“-Effekt trat jedoch nicht ein. Wenn man sich in Erinnerung ruft, daß derartige internationale Vereinbarungen für manche Unternehmer, wie ein Lobbyist der Gutehoffnungshütte in einem internen Papier freimütig bekannte, „angesichts unserer politischen Schwäche für uns nur eine Phase auf dem Wege zur Wiedergewinnung unserer wirtschaftlichen und in Auswirkung dessen auch unserer politischen Freiheit“ darstellten,³⁴ dürfte dieses Ergebnis kaum überraschen. Die Vorstellung, daß firmen- oder branchenspezifische, ja sogar „nationale“ Ziele im internationalen Verbund vielleicht sogar besser realisiert werden konnten, war den meisten damaligen Akteuren offenbar fremd.

Aber auch die mit der IRG und anderen internationalen Kartellen mitunter verknüpften Hoffnungen auf eine Instrumentalisierbarkeit im Sinne traditioneller oder moderner Machtpolitik wurden enttäuscht, wie neuere Forschungen zeigen. Mindestens zwei Voraussetzungen hätten erfüllt sein müssen: Eine Regierung mit solchen Ambitionen mußte „ihre“ nationale Gruppe kontrollieren, und diese mußte sich ihrerseits gegenüber den anderen Kartellpartnern durchsetzen können. Beide Bedingungen waren in den zwanziger und dreißiger Jahren offensichtlich nicht oder nur unzureichend erfüllt.³⁵ Aber selbst

³¹ Vgl. Ervin Hexner, *The International Steel Cartel*, Chapel Hill 1943; Günther Kiersch, *Internationale Eisen- und Stahlkartelle*, Essen 1954.

³² Dies übersieht Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton 1975, bes. S. 516–545, wenn er die IRG lediglich „korporatistisch“ interpretiert.

³³ Vgl. Wurm, *Politik*, S. 17; Gillingham, *Coal*, S. 18–19.

³⁴ So Martin Blank in einem Entwurf für Paul Reusch v. 22. 11. 1926, zit. n. Karl Heinrich Pohl, *Weimars Wirtschaft und die Außenpolitik der Republik 1924–1926. Vom Dawes-Plan zum Internationalen Eisenpakt*, Düsseldorf 1979, S. 245.

³⁵ Vgl. Wurm, *Politik*, S. 28 f.; zu dem gleichen Ergebnis kommt für die Stickstoffindustrie Harm Schröter, *Privatwirtschaftliche Marktregulierung und staatliche Interessenpolitik. Das internationale Stickstoffkartell 1929–1939*, in: ders./Clemens A. Wurm (Hrsg.), *Politik, Wirtschaft und internationale Beziehungen. Studien zu ihrem Verhältnis in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen*, Mainz 1991, S. 117–137, bes. S. 137.

wenn dies der Fall gewesen wäre – daß sich etwa die französische Gruppe für deutsche machtpolitische Ziele hätte mißbrauchen lassen – oder umgekehrt –, erscheint kaum denkbar. Einer solchen ungewollten Indienstnahme hätte sich das „Opfer“ schon durch den ohne größere Schwierigkeiten möglichen Austritt aus dem Kartell entziehen können.

Diese programmierte Instabilität, die keineswegs nur politisch bedingt war, sondern in erster Linie daraus resultierte, daß privatwirtschaftliches Gewinn- und Verlustdenken über die Dauer der Kooperation entschieden, war der eigentliche Grund, weshalb die IRG als Modell internationaler Zusammenarbeit *und* als außenpolitisches Instrument letztlich hinter den Erwartungen zurückblieb. Ihren Wert büßte die IRG deswegen nicht ein: Er lag vor allem in der Erprobung neuer Verfahren transnationaler privatwirtschaftlicher Interessenregulierung und in dem sanften Zwang zu regelmäßigen Kontakten zwischen Unternehmern unterschiedlicher Nationalität. Möglicherweise haben die dabei gesammelten Erfahrungen dazu beigetragen, daß selbst unter den Bedingungen deutscher Besatzung kooperative Formen des persönlichen und „dienstlichen“ Umgangs nicht völlig verschwanden.

Ein anderer Anlauf zur internationalen Zusammenarbeit gelangte, im Gegensatz zum Völkerbund und zur IRG, in den zwanziger Jahren über das Entwurfs- und Diskussionsstadium nicht hinaus: die Pläne für eine europäische Wirtschaftsgemeinschaft in Gestalt einer Zollunion. Über Vor- und Nachteile einer Zollunion aus deutscher wie aus weltwirtschaftlicher Perspektive, über ihre organisatorische Struktur und ihren Teilnehmerkreis wurde seit Mitte der zwanziger Jahre intensiv diskutiert.³⁶

In der Wissenschaft dominierten die skeptischen Stimmen. Nachdem sich die deutschen Nationalökonomien 1924 auf der Tagung des Vereins für Sozialpolitik mehrheitlich zum Freihandel bekannt hatten, stieß die Idee einer europäischen Zollunion mit einem aller Wahrscheinlichkeit nach protektionistischen Außenzoll verständlicherweise auf Bedenken. Kritik provozierte aber auch die Absicht, einen solchen Schritt ohne vorherige Stabilisierung der nationalen Währungen zu wagen, und der Glaube, schon ein größerer Markt reiche aus, um den Absatz zu steigern. Und von einer „Verkoppelung“ schwacher und starker Volkswirtschaften – die deutsche wurde wie selbstverständlich letzteren zugerechnet –, versprach man sich eher Nachteile. Einer der schärfsten Gegner, der Berliner Wirtschaftswissenschaftler Franz Eulenburg, für den die geplante Zollunion eine Einengung der dringend benötigten Bewegungsfreiheit bedeutete, rief sogar dazu auf, „alle kontinentaleuropäischen Zollunionspläne entschieden“ abzulehnen und als für Deutschland „abwegig“ zu bekämpfen.³⁷

Eher ablehnend reagierte inzwischen auch die Wirtschaft, obwohl der Gedanke einer Zollunion gerade in den Gesprächen zwischen deutschen und französischen Industri-

³⁶ Als Überblick Peter Krüger, Die Ansätze zu einer europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg, in: Helmut Berding (Hrsg.), Wirtschaftliche und politische Integration in Europa im 19. und 20. Jahrhundert, Göttingen 1984, S. 149–168; Reinhard Frommelt, Paneuropa oder Mitteleuropa. Einigungsbestrebungen im Kalkül deutscher Wirtschaft und Politik 1925–1933, Stuttgart 1977, bes. S. 41–45.

³⁷ Franz Eulenburg, Gegen die Idee einer europäischen Zollunion, in: Hanns Heiman (Hrsg.), Europäische Zollunion, Berlin 1926, S. 109–121, das Zitat S. 121. Zur Tagung des Vereins für Sozialpolitik vgl. Bernhard Harms, Die Weltwirtschaftskonferenz, in: ders., Vom Wirtschaftskrieg zur Weltwirtschaftskonferenz. Weltwirtschaftliche Gestaltungstendenzen im Spiegel gesammelter Vorträge, Jena 1927, S. 317–359, hier S. 341 ff.

ellen hin und wieder aufgetaucht war. Wie eine vertrauliche Umfrage des Reichsverbands der Deutschen Industrie Anfang 1926 ergab, überwogen selbst in der chemischen Industrie, im Maschinenbau oder in der Elektroindustrie die Zweifel, obgleich die Antworten längst nicht so eindeutig negativ ausfielen wie etwa jene der Stahlindustrie. Die Einwände richteten sich unter anderem dagegen, daß unterschiedlich strukturierte und ungleich entwickelte Branchen zusammengeschlossen werden sollten; daneben bereitete eine mögliche Frontstellung gegenüber den USA Sorgen.³⁸ Auf jeden Fall sollte ein solches Projekt auf das kontinentale Europa beschränkt bleiben und, wenn überhaupt, nur schrittweise verwirklicht werden.

Eine Art Stufenplan schwebte auch Außenminister Stresemann vor: Zunächst einmal sollten die europäischen Währungen stabilisiert werden; erst danach erschien ihm ein Abbau der Zollgrenzen innerhalb Europas denkbar, und zwar der Reihe nach bei den Rohstoffen, den Halbfabrikaten und schließlich bei den Fertigerzeugnissen. Die Landwirtschaft klammerte er in Erwartung heftiger Widerstände vorerst aus. Trotz solcher und anderer mit einer Zollunion verbundenen Schwierigkeiten hieß er das Projekt grundsätzlich gut: Vielleicht würde „die gemeinsame Not der europäischen Wirtschaft doch auf dem einen oder anderen Teilgebiete zu praktischen Ergebnissen führen“.³⁹ Diente der skeptisch-vorsichtige Ton dieser Direktive lediglich dazu, insbesondere das amerikanische Mißtrauen gegenüber europäischen Einigungsbemühungen zu zerstreuen und das tatsächliche deutsche Interesse an einer Zollunion zu verschleiern?⁴⁰ Oder war er Ausdruck ernsthafter Vorbehalte oder gar grundsätzlicher Kritik?⁴¹

Zweifellos verfolgten einige leitende Beamte des Auswärtigen Amts und des Reichswirtschaftsministeriums den Plan einer Zollunion mit großem Engagement. Manche aus diesem Kreis dachten sogar schon über eine Zollunion hinaus in Richtung einer umfassenden europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.⁴² Stresemann selbst nahm sich des Themas gelegentlich auf höchster politischer Ebene an. Ob er wirklich von der Notwendigkeit und den Vorteilen einer europäischen Zollunion überzeugt war, bleibt dennoch fraglich. In den übrigen Ressorts überwog die Ablehnung. Da dies in den meisten europäischen Ländern kaum anders war, brachte die unter der Schirmherrschaft des Völkerbunds im Mai 1927 veranstaltete Weltwirtschaftskonferenz in der Frage einer Zollunion keinen Durchbruch. Die entsprechende Schlußresolution rief zwar zum Abbau der Zollschränken auf, ließ den

³⁸ Vgl. Frommelt, *Panuropa*, S. 39–41; für die Stahlindustrie Jacob W. Reichert, *Internationale Wirtschaftsverbände*, in: *Das Werden in der Weltwirtschaft*, hrsg. v. der Industrie- und Handelskammer zu Berlin, Berlin 1926, S. 168–192, bes. S. 177. Zum Widerspruch zwischen positiven Erklärungen des Reichsverbandes und dilatorischer Behandlung der Zollunionsproblematik durch die Fachverbände vgl. Leon Zeitlin, *Die europäische Zollunion als deutsches handelspolitisches Problem*, in: Heiman, *Zollunion*, S. 133–139, hier S. 136 f.

³⁹ Runderlaß Stresemann v. 21. 1. 1926, ADAP, Serie B, Bd. I, 1, S. 133–136, das Zitat S. 136. Der Erlaß diente dazu, den diplomatischen Vertretungen die deutsche Haltung zu der im Rahmen des Völkerbundes geplanten Weltwirtschaftskonferenz zu erläutern.

⁴⁰ Dieser Ansicht ist Krüger, *Ansätze*, S. 161 f.; zur amerikanischen Abneigung gegen „Europa“ vgl. Hans-Jürgen Schröder, *Widerstände der USA gegen europäische Integrationsbestrebungen in der Weltwirtschaftskrise 1929–1939*, in: Berding, *Integration*, S. 169–184.

⁴¹ Diese Sicht bei Dirk Stegmann, „Mitteleuropa“ 1925–1934. Zum Problem der Kontinuität deutscher Außenhandelspolitik von Stresemann bis Hitler, in: ders./Bernd-Jürgen Wendt/Peter-Christian Witt (Hrsg.), *Industrielle Gesellschaft und politisches System. Beiträge zur politischen Sozialgeschichte*, Bonn 1978, S. 203–221, bes. S. 207–213.

⁴² Krüger, *Ansätze*, S. 159, erwähnt den im Auswärtigen Amt für Wirtschaftsfragen zuständigen Ministerialdirektor Karl Ritter und dessen Mitarbeiter Eisenlohr.

Teilnehmern jedoch drei Möglichkeiten offen: Neben der kollektiven Aktion im Rahmen des Völkerbunds, die dem Zollunionskonzept am nächsten gekommen wäre, waren auch unilaterale und bilaterale Maßnahmen „erlaubt“. ⁴³ Zwar stimmten fast alle Teilnehmerstaaten diesen Empfehlungen zum Abbau der Handelsbarrieren grundsätzlich zu, doch wurden auf keinem der drei Wege wirklich Fortschritte erzielt; auch der deutsch-französische Handelsvertrag vom August 1927, der insofern eine Wende zu markieren schien, als sich Frankreich zum Prinzip der unbedingten Meistbegünstigung bekannte, erfüllte die in ihn gesetzten handelspolitischen Erwartungen nicht. ⁴⁴

Das Scheitern dieser Pläne allein der Weltwirtschaftskrise anzulasten, wäre jedoch zu einfach. ⁴⁵ Schon vor Ausbruch der Krise ließen die meisten Regierungen wenig Neigung erkennen, die Zölle spürbar zu senken – von multilateralen Aktionen ohne die Möglichkeit zu „Geschäften auf Gegenseitigkeit“ ganz zu schweigen. Eine solche Multilateralisierung hätte einen Eingriff in die Zollhoheit bedeutet, und zu Souveränitätsverzichtern dieser Art waren gerade die europäischen Großmächte nicht bereit. Das Scheitern der Europainitiative Briands vom Mai 1930, die auf eine Intensivierung der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit im Rahmen des Völkerbunds zielte, ist dafür nur ein zusätzlicher Beweis. ⁴⁶ Und das Projekt einer deutsch-österreichischen Zollunion entsprang nicht der Überlegung, angesichts der Schwierigkeiten einer europaweiten Union zunächst einmal ganz pragmatisch zu zweit zu beginnen, sondern war ein ausschließlich machtpolitisch motivierter Versuch, das europäische Kräfteverhältnis zugunsten Deutschlands zu verschieben. ⁴⁷

Die Kooperationsbestrebungen der zwanziger Jahre waren noch zu stark geprägt von den Imperativen einer auf den eigenen, kurzfristigen Vorteil bedachten machtorientierten Außenpolitik, um Enttäuschungen oder Mißerfolge überstehen zu können. Verfechtern dieses traditionellen Denkens galten Völkerbund, IRG oder Zollunion zunehmend als „Fessel“ einer konsequenten deutschen Interessenpolitik. Kooperation konnten sie sich allenfalls unter deutscher Hegemonie vorstellen. Die Weltwirtschaftskrise verhalf diesen Tendenzen schließlich zum Durchbruch. Der Völkerbund arbeitete zwar weiter, und die IRG erlebte in Gestalt der Internationalen Rohstahlexportgemeinschaft eine Neuauflage, doch das Interesse an institutionalisierten, multilateralen Formen der Zusammenarbeit ließ deutlich nach.

⁴³ Vgl. League of Nations, *Ten Years of World Co-operation*, Genf 1930, S. 196–199; Ger van Roon, Völkerbund und Weltwirtschaft, in: Christoph Buchheim/Michael Hutter/Harold James (Hrsg.), *Zerrissene Zwischenkriegszeit. Wirtschaftshistorische Beiträge*. Knut Borchardt zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1994, S. 221–240, hier S. 225 ff.

⁴⁴ Vgl. League of Nations, S. 199–201; Ziebur, *Weltwirtschaft*, S. 80. Im Gegensatz dazu Krüger, *Ansätze*, S. 165 f., dessen Bilanz günstiger ausfällt.

⁴⁵ So eine Aufzeichnung aus der Hauptabteilung V der Verwaltung für Wirtschaft v. 7. 4. 1948, Parlamentsarchiv, Bestand 2, Nr. 597.

⁴⁶ Vgl. Walter Lippens, *Europäische Einigungsidee 1923–1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutschen Akten*, in: HZ, Bd. 203 (1966), S. 46–89 u. 316–363; Krüger, *Außenpolitik*, S. 523–530; Klaus Hildebrand, *Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871–1945*, Stuttgart 1995, S. 502–504.

⁴⁷ Zur Vorgeschichte des Zollunionsplans vgl. Harro Molt, „... Wie ein Klotz inmitten Europas“. „Anschluß“ und „Mitteleuropa“ während der Weimarer Republik 1925–1931, Frankfurt a. M./Bern/New York 1986, bes. S. 57–84; zum Scheitern Krüger, *Versailles*, S. 165 f. Einen überzeugenden Nachweis der ökonomischen Absurdität dieser Konzeption liefert Werner Abelshauser, „Mitteleuropa“ und die deutsche Außenwirtschaftspolitik, in: Buchheim/Hutter/James, *Zwischenkriegszeit*, S. 263–286, bes. S. 273–279.

2. Weltwirtschaftskrise und internationale Kooperation

Wie die in den zwanziger Jahren unternommenen Versuche zur Rekonstruktion der internationalen Handelsbeziehungen, zur Regelung der strittigen Fragen zwischen Siegern und Besiegten und zur Wiedereingliederung Deutschlands in die europäische Staatengemeinschaft prägte auch die Weltwirtschaftskrise Denken und Handeln der Politiker, Planer und Industriellen nach 1945. Auf dem Gebiet der Handelspolitik und der internationalen Beziehungen, das in unserem Zusammenhang von Bedeutung ist, wurden im wesentlichen zwei Konzepte der Krisenbewältigung erprobt: ein prinzipieller Multilateralismus auf der einen, ein ebenso prinzipieller Bilateralismus auf der anderen Seite.⁴⁸ Mit dieser begrifflichen Präzisierung ist schon angedeutet, daß beide Strategien in den dreißiger Jahren nur selten in „reiner“, unvermischter Form praktiziert wurden. Unter dem Deckmantel formaler Multilateralität gab es durchaus Abkommen, die, etwa durch sogenannte reziproke Meistbegünstigungsklauseln, de facto dem bilateralen Muster folgten. Umgekehrt schloß ein „offizieller“ Bilateralismus multilaterale Vereinbarungen nicht von vornherein aus. Dennoch machte es einen beträchtlichen politischen Unterschied, ob eine Regierung auf einen – wie auch immer modifizierten – Multilateralismus setzte, um die Krise zu überwinden, oder ob sie ihr Heil in einem offensiven Bilateralismus suchte.

Zunächst hatte es allerdings den Anschein, als würde der schon Ende der zwanziger Jahre spürbare Trend zur Bilateralisierung des Außenhandels, zu Protektionismus, Präferenzsystemen und Devisenbewirtschaftung überall die Oberhand gewinnen. Die Deutschen spielten dabei noch nicht einmal die Vorreiterrolle. Da Deutschland seine Position auf dem Weltmarkt relativ verbessern konnte und während der Krise sogar „zur ersten Handelsmacht der Erde“ aufstieg,⁴⁹ schien ein dramatischer handelspolitischer Kurswechsel auch gar nicht erforderlich. Die Zunahme des Austauschs von Fertigwaren gegen Rohstoffe im Rahmen bilateraler Handels- und Clearingabkommen vor allem mit südosteuropäischen Partnern blieb zunächst noch unter der qualitativen Schwelle. Allerdings lagen die wichtigsten deutschen Exportmärkte nach wie vor in Westeuropa. Südosteuropa und Skandinavien rangierten weit dahinter. Angesichts der wachsenden Bemühungen der deutschen Diplomatie gerade um die südosteuropäischen Staaten deutete sich damit ein Gegensatz zwischen politischen und wirtschaftlichen Interessen an. Erst mit seiner Überwindung 1933/34 ging die Phase des handelspolitischen Methodenpluralismus⁵⁰ der frühen dreißiger Jahre, in der gelegentlich unterschiedliche, ja sogar gegensätzliche Standpunkte und Konzepte aus ein und demselben Ministerium oder Wirtschaftsverband zu vernehmen gewesen waren, zu Ende.⁵⁰

⁴⁸ Diese begriffliche Unterscheidung und die folgenden Ausführungen stützen sich auf Andreas Predöhl, *Außenwirtschaft*, (2., völlig neubearbeitete Auflage) Göttingen 1971, S. 203–214.

⁴⁹ Vgl. hierzu und zum folgenden Ludolf Herbst, *Der Krieg und die Unternehmensstrategie deutscher Industrie-Konzerne in der Zwischenkriegszeit*, in: Martin Broszat/Klaus Schwabe (Hrsg.), *Die deutschen Eliten und der Weg in den Zweiten Weltkrieg*, München 1989, S. 72–134, das Zitat S. 109; Verena Schröter, *Die Deutsche Industrie auf dem Weltmarkt 1929 bis 1933. Außenwirtschaftliche Strategien unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise*, Frankfurt a. M. u. a. 1984.

⁵⁰ Vgl. Eckart Teichert, *Autarkie und Großraumwirtschaft in Deutschland 1930–1939. Außenwirtschaftliche Konzeptionen zwischen Wirtschaftskrise und Zweitem Weltkrieg*, München 1984.

Obwohl die Vereinigten Staaten später als erstes Land wieder auf den Pfad der multilateralen „Tugend“ zurückfinden sollten, kam 1930 von dort der entscheidende Impuls in Richtung Protektionismus und Bilateralismus. Anstatt wie auf der Weltwirtschaftskonferenz 1927 beschlossen, die Zölle zu senken, entschied sich die amerikanische Regierung auf der Basis des sogenannten Smoot-Hawley-Gesetzes vom Juni 1930 für eine drastische Erhöhung. Schon die Beratungen im Kongreß veranlaßten viele Länder zu zollpolitischer Gegenwehr. Das Inkrafttreten des neuen Tarifs löste geradezu eine Welle von Retorsionsmaßnahmen aus. Frankreich beispielsweise ging darüber hinaus zur Kontingentierung des Außenhandels über und versuchte, einen „Franc-Block“ aufzubauen. Die britische Regierung gab 1931 den Goldstandard für das Pfund auf, erließ ein hochprotektionistisches Zollgesetz und führte schließlich mit dem Ottawa-Abkommen von 1932 Empire-Präferenzen ein.⁵¹

Vor diesem Hintergrund waren die Aussichten, auf der für Juni 1933 geplanten zweiten Weltwirtschaftskonferenz zur multilateralen handelspolitischen Zusammenarbeit zurückzufinden, nicht eben groß. Zwar gingen die deutschen Unterhändler, der Linie des Reichswirtschaftsministeriums und des Auswärtigen Amts entsprechend, mit dem Ziel der Wiederherstellung eines liberalen Handelssystems in die Vorgespräche.⁵² Und ein so einflußreicher Spitzenverband wie der Deutsche Industrie- und Handelstag warnte vor einer „Absperrung Deutschlands vom Welthandel“ und einer voreiligen „grundsätzliche(n) Wendung der Handelspolitik“.⁵³ Wenn aber zugleich der nicht weniger einflußreiche Reichsverband der Deutschen Industrie versteckte Methoden der Importbeschränkung für legitim hielt, um etwa britischen Stahl vom deutschen Markt auszuschließen,⁵⁴ dann läßt dies zumindest den Schluß zu, daß handelspolitische Rhetorik und Praxis nicht übereinstimmen – allerdings nicht nur in Deutschland. Die Bedeutung der Londoner Weltwirtschaftskonferenz, die nach sechs Wochen ergebnislos zu Ende ging,⁵⁵ liegt denn auch aus heutiger Sicht vor allem in ihrer seismographischen Funktion: Die handelspolitischen Tendenzen in den Teilnehmerstaaten und die Pläne der Regierungen lassen sich aus den Diskussionen in London und in den einzelnen Ländern recht gut herauslesen.

Als die Konferenz am 12. Juni 1933 eröffnet wurde, war von einem „freihändlerischen“ Geist auf deutscher Seite nicht mehr viel zu spüren. Die Regierungsübernahme durch Hitler und die NSDAP hatte jene Kräfte gestärkt, denen Kooperation und Multilateralismus als außenwirtschafts- und außenpolitische Leitprinzipien schon lange zuwider gewesen waren. Nicht alle Kabinettsmitglieder und Spitzenbeamten vertraten das Konzept der „inneren Wiedergesundung“ der deutschen Volkswirtschaft so vehement

⁵¹ Vgl. Predöhl, *Außenwirtschaft*, bes. S. 205–207; Charles P. Kindleberger, *Die Weltwirtschaftskrise 1929–1939*, München 1973, passim; Clemens Wurm, *Business, Politics and International Relations. Steel, Cotton and International Cartels in British Politics, 1924–1939*, Cambridge 1993, bes. S. 49–56; Barry Eichengreen, *Golden Fetters. The Gold Standard and the Great Depression, 1919–1939*, New York/Oxford 1992, S. 279–286.

⁵² Vgl. Sören Dengg, *Deutschlands Austritt aus dem Völkerbund und Schachts „Neuer Plan“*. Zum Verhältnis von Außen- und Außenwirtschaftspolitik in der Übergangsphase von der Weimarer Republik zum Dritten Reich (1929–1934), Frankfurt a. M./Bern/New York 1986, S. 259.

⁵³ DIHT an Reichskanzler v. 15. 7. 1932, Akten der Reichskanzlei: Das Kabinett von Papen, Bd. 1, Boppard am Rhein 1989, S. 223–236, die Zitate S. 235 u. 236.

⁵⁴ Vgl. Harold James, *Deutschland in der Weltwirtschaftskrise 1924–1936*, Stuttgart 1988, S. 370.

⁵⁵ Vgl. Eichengreen, *Fetters*, S. 332–337; Roon, *Völkerbund*, S. 233–239.

und offensiv – und ungeschickt – wie der neue Wirtschaftsminister Alfred Hugenberg,⁵⁶ doch waren die Differenzen eher taktischer Natur. Gegen Hugenbergs Ansicht, „der internationale Handelsverkehr sei im Grunde nur ein Anhängsel der nationalen Wirtschaft“, hatte auf einer Sitzung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der Reichsregierung, welche der Vorbereitung der Konferenz diente, keiner der Anwesenden protestiert. Beifällig war hingegen Hugenbergs Vorschlag aufgenommen worden, „eine Zollklammer um ein mitteleuropäisches Wirtschaftsgebiet zu legen“; Ministerialdirektor Hans Posse, in diesem Punkt mit seinem Vorgesetzten einer Meinung, hatte eine „wirtschaftliche Verständigung auf breiter internationaler Basis“ ebenfalls ausgeschlossen und statt dessen „eine Tendenz zur Verständigung einzelner Ländergruppen untereinander“ prognostiziert. Die einzige internationale Abmachung, die dem Reichskanzler wünschenswert erschienen war, zielte auf eine „Begrenzung des Exports von Produktionsmitteln“ mit dem Ziel, die Industrialisierung der Rohstoffländer zu verhindern oder wenigstens zu verlangsamen.⁵⁷ Eine solche exklusive Zusammenarbeit der Industriestaaten gegen die Agrar- und Rohstoffländer hätte allerdings dem Gedanken internationaler Kooperation Hohn gesprochen.

Der Eklat, den Hugenberg mit seinen handelspolitischen Thesen, garniert mit Forderungen nach einem Kolonialreich in Afrika und „Siedlungsraum“ im Osten, gleich zu Beginn der Konferenz auslöste, kam den übrigen Delegationsmitgliedern und dem Reichskanzler gewiß ungelegen, doch ein Außenseiter war der Wirtschaftsminister deshalb nicht.⁵⁸ Wie die weiteren Verhandlungen in London und vor allem die abschließenden Berichte und Kommentare zeigten, hatte Hugenberg nur ausgesprochen, was auch die meisten anderen deutschen Verantwortlichen dachten, aber aus politisch-taktischen Erwägungen vorerst nicht an die Öffentlichkeit dringen lassen wollten. Die deutsche Delegation sah ihre Aufgabe nämlich in erster Linie darin, jegliche „Entscheidungen und Empfehlungen zu verhindern, welche die Handels- und Finanzfreiheit Deutschlands in Zukunft einengen könnten“, wie eines der Mitglieder, der Hamburger Bürgermeister Krogmann, stolz Bilanz zog. Nach dem Scheitern der Konferenz konnte die Reichsregierung endlich zu einer „aktiven Handelspolitik“ übergehen, ohne organisatorische Gegenwehr befürchten zu müssen. Diese Politik sollte dort ansetzen, wo das Deutsche Reich handelspolitischen Druck ausüben konnte, also vor allem in Südosteuropa. Die Möglichkeit einer „wirtschaftlichen Annäherung der kontinentalen Mächte“ wollte Krogmann nicht völlig ausschließen, doch war eine solche Verständigung aus politischen Gründen nicht eben wahrscheinlich.⁵⁹

Auch Reichsbankpräsident Hjalmar Schacht, der eigentliche „Kopf“ der deutschen Delegation in London, gab gegen Ende der Weltwirtschaftskonferenz die zunächst geübte Zurückhaltung auf: „Nie wieder Gequassel!“, lautete seine Zwischenbilanz im „Völkischen Beobachter“ 14 Tage vor dem offiziellen Abschluß der Verhandlungen. Der Versuch einer multilateralen Antikrisenpolitik war für ihn damit gescheitert, Vorrang

⁵⁶ Hugenberg an Hitler v. 16. 4. 1933, ADAP, Serie C, Bd. I, 1, S. 292–296, hier S. 294.

⁵⁷ Niederschrift Sitzung Wirtschaftspolitischer Ausschuß v. 24. 4. 1933, ebenda, S. 332–339, die Zitate S. 334 u. 336.

⁵⁸ Das dem Leiter des Wirtschaftsausschusses der Konferenz überreichte – und anschließend in der Presse veröffentlichte – Memorandum ist abgedruckt in: ebenda, Bd. I, 2, S. 557–562. Die Außenseiterrolle Hugenbergs überbetont m. E. Dengg, Austritt, S. 271.

⁵⁹ Krogmann an Neurath v. 1. 8. 1933, ADAP, Serie C, Bd. I, 2, S. 704–706.

hatte nun die Sanierung der eigenen Wirtschaft – falls nötig, auch auf Kosten der Nachbarländer. Vorteilhafte Handelsbeziehungen sollte Deutschland nun auf bilateraler Basis anstreben.⁶⁰ Dies war beileibe keine deutsche Spezialität, doch wurde die Bilateralisierung des Außenhandels andernorts nicht so systematisch und offensiv betrieben. Und nirgends urteilten führende Repräsentanten des Staates so verächtlich über die multilaterale Konferenzdiplomatie. Deutschland avancierte damit zum Vorkämpfer des Bilateralismus schlechthin.

In die Rolle des Gegenspielers schlüpften die Vereinigten Staaten. Zwar stieß das liberale handelspolitische Programm des Außenministers Cordell Hull auf teilweise heftigen Widerstand, doch schließlich konnte er sich durchsetzen. Schon die Einstellung, mit der die Unterhändler in die Londoner Verhandlungen gingen, unterschied sich grundlegend von der Denkweise ihrer deutschen Kollegen: So enthielt die Direktive des amerikanischen Präsidenten Roosevelt eine Reihe von Vorschlägen zur Lösung der drängenden Wirtschaftsprobleme, die sich durch ihren multilateralen, antiprotektionistischen Ansatz auszeichneten. Dazu gehörten ein „Zollwaffenstillstand“ für die Dauer der Konferenz, allgemeine Regeln für eine koordinierte Währungs- und Finanzpolitik, der Abbau der Devisenbewirtschaftung sowie eine Vereinbarung über die schrittweise Beseitigung künstlicher Handelsbarrieren und die Senkung der Zölle.⁶¹

Außenminister Hull setzte in seiner ersten Rede in London sogar noch deutlichere „internationale“ Akzente. Sein Urteil über die Sanierungspolitik der einzelnen Regierungen seit Ausbruch der Weltwirtschaftskrise fiel vernichtend aus. „Honest intelligence now compels the admission that nations are substantially interrelated and interdependent in an economic sense with the result that international cooperation today is a fundamental necessity.“ Obwohl auch Hull die Notwendigkeit nationaler Maßnahmen betonte, war sein Programm von den engstirnigen Plänen eines Hugenberg oder Schacht weit entfernt. Er appellierte an die Teilnehmer, in einem „Geist der Kooperation“ an die Aufgaben heranzugehen: „This Conference should proclaim that economic nationalism as imposed upon the various nations is a discredited policy; and from those who insist that the world should continue in this discredited policy the Conference must turn aside.“⁶²

Daß Hull und die deutschen Handelspolitiker nicht schon während der Konferenz aneinandergerieten, hing nicht zuletzt mit den Differenzen innerhalb der amerikanischen Regierung zusammen – und mit den Bemühungen der deutschen Delegation, einen offenen Streit zu vermeiden.⁶³ Dies fiel den Deutschen um so leichter, als Assistant Secretary of State Raymond Moley und bald darauf sogar der Präsident selbst Hulls Position beträchtlich schwächten, indem sie eine international abgestimmte Aktion zur Stabilisierung des Dollars auf Goldbasis ablehnten und nationalen Maßnahmen Priorität einräumten: „The sound internal economic system of a nation is a greater factor in its well being than the price of its currency in changing terms of the currencies of other na-

⁶⁰ Vgl. Degg, Austritt, S. 276 f.; zur Konzeption Schachts auch Teichert, Autarkie, S. 117–126.

⁶¹ Roosevelt an Secretary of State v. 30. 5. 1933, Anlage 2: Memorandum on Policy for American Delegation, Foreign Relations of the United States, 1933, I, S. 622–627.

⁶² Hulls Rede v. 13. 6. 1933, ebenda, S. 636–640, die Zitate S. 638.

⁶³ Vgl. Hans-Jürgen Schröder, Deutschland und die Vereinigten Staaten 1933–1939. Wirtschaft und Politik in der Entwicklung des deutsch-amerikanischen Gegensatzes, Wiesbaden 1970, S. 88–91.

tions“.⁶⁴ Diese Erklärung Roosevelts vom 3. Juli 1933 zerstörte endgültig alle Hoffnungen, in London doch noch eine gemeinsame, „liberale“ Antwort auf die Krise zu finden.

Hull ließ sich durch diesen Rückschlag jedoch nicht entmutigen und blieb seiner Linie treu. Ihm war es vor allem zu verdanken, daß der amerikanische Kongreß bereits ein Jahr später mit dem „Trade Agreements Act“ den Präsidenten ermächtigte, beim Abschluß bilateraler Handelsverträge die amerikanischen Zolltarife um bis zu 50 Prozent zu senken. Unter handelspolitischen Gesichtspunkten noch bedeutsamer war, daß alle diese Verträge die Partner zur unbedingten Meistbegünstigung verpflichteten und damit prinzipiell multilateral angelegt waren. „Our Government's economic program, by combining the favored-nation policy with the bilateral trade method, seeks to drive down trade barriers throughout the world, and also to develop both triangular and multilateral trade“, so umriß William Phillips vom State Department Mitte der dreißiger Jahre die amerikanische Außenhandelskonzeption.⁶⁵ Gewiß verfolgten Hull und seine Mitstreiter diese Politik nicht aus altruistischen Motiven, sondern um der amerikanischen Industrie Absatzmärkte und Rohstoffe zu sichern. Auch wurden die möglichen Konsequenzen einzelner Zollkonzessionen sorgfältig analysiert. Doch bei allen Bemühungen um gegenseitige *und* eigene Vorteile stand die Handelspolitik Hulls „im Einklang mit dem Prinzip der formalen Multilateralität“ und zielte „systematisch auf den Abbau von Kontingenten und Einfuhrverboten“.⁶⁶

Inzwischen gingen die Verantwortlichen in Berlin den 1933 eingeschlagenen Weg, der in die entgegengesetzte Richtung führte, zielstrebig weiter. Unter dem Druck sinkender Devisenreserven – Hauptursachen waren die deutsche Auslandsverschuldung und steigende Rohstoffimporte infolge der konjunkturellen Wiederbelebung – setzten Reichsregierung und Reichsbank in zunehmendem Maße auf die „monopolistische Bewirtschaftung“ bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse, Einfuhrverbote sowie Import- und Zollkontingente. Die Meistbegünstigung galt allenfalls noch für Zollsätze, jedoch nicht mehr für die handelspolitisch zunächst bedeutsameren Kontingentierungen. Die, so ein Runderlaß des Auswärtigen Amts vom Juni 1934, „durch den Zwang der Verhältnisse“ gebotene Devisenbewirtschaftung konnte auf die deutsche Ausfuhr nicht ohne Folgen bleiben: Die Zahl der Kompensationsabkommen wuchs beträchtlich.⁶⁷ Da sich die Devisenlage dennoch nicht entspannte, wurden weitere Zuteilungsverfahren erprobt. Neben bilateralen Verrechnungsabkommen zwischen den jeweiligen Notenbanken und einseitigen Zahlungsvereinbarungen zur Finanzierung von Einfuhren wurden, etwa mit der Schweiz und Frankreich, zweiseitige Zahlungsabkommen abgeschlossen, die auch die Ausfuhren umfaßten. Ihre Versuche, die Importe den vorhandenen Devisenvorräten anzupassen, rechtfertigte die Reichsregierung unter Hinweis auf die gebotene „Handels-*ehrlichkeit*“ und zunehmende „Klagen des Auslandes über die Rückstände aus den Warenforderungen“.⁶⁸ Dem deutschen Außenminister erschien eine Diskussion über die

⁶⁴ Roosevelt an Acting Secretary of State v. 2. 7. 1933, FRUS 1933, I, S. 673 f.; vgl. Kindleberger, Weltwirtschaftskrise, S. 227–232.

⁶⁵ William Phillips, *The Necessity for Give-And-Take in Foreign Trade*, Washington 1935, zit. n. Schröder, Deutschland, S. 139.

⁶⁶ Predöhl, *Außenwirtschaft*, S. 205.

⁶⁷ Runderlaß des Auswärtigen Amts v. 18. 6. 1934, ADAP, Serie C, Bd. III, 1, Göttingen 1973, S. 25–35, das Zitat S. 31.

⁶⁸ Runderlaß des Auswärtigen Amts v. 20. 8. 1934, ebenda, S. 334–338, hier S. 337.

Vorzüge des Freihandels und der Meistbegünstigung denn auch „müßig“ und anachronistisch. Die Handels- und Währungspolitik der meisten Staaten lasse dem Reich gar keine andere Wahl, als eine „planvolle Verlagerung der notwendigen Einfuhr nach den Ländern vorzunehmen, die bereit sind, Deutschland entsprechende Werte abzunehmen“.⁶⁹

Mit dem sogenannten Neuen Plan vom Herbst 1934 erhob Reichsbankdirektor Schacht den bereits praktizierten Bilateralismus schließlich zur offiziellen handelspolitischen Doktrin. Damit war die Wende vom defensiven zum offensiven Bilateralismus endgültig vollzogen. Künftig sollte die gesamte deutsche Einfuhr bewirtschaftet und durch Überwachungsstellen kontrolliert – und grundsätzlich mit der Ausfuhr bezahlt werden. Die bisherigen Clearingabkommen sollten nach Möglichkeit durch Kompensationsverträge, die nicht nur das Volumen, sondern auch die Zusammensetzung der Im- und Exporte festlegten, ersetzt werden.⁷⁰ Schacht beeilte sich zwar, die geplante vollständige Bilateralisierung als etwas „Scheußliches“ hinzustellen, und Ministerialrat Franz Willuhn von der Reichskanzlei klagte über die dem Handel abträgliche „Zwangsjacke der Zweiseitigkeit“. Alle damaligen Versuche, den Kurswechsel zu bagatellisieren oder mit dem angeblich vom Ausland geführten „Wirtschaftskrieg“ gegen das Reich zu legitimieren, können jedoch zumindest aus heutiger Sicht nicht überzeugen. Schließlich hätte es durchaus andere Möglichkeiten gegeben, das Devisenproblem in den Griff zu bekommen – etwa eine Abwertung der Mark oder verstärkte Exportanstrengungen.⁷¹ Der neue Kurs war vielmehr Ausdruck des Willens, das „Schicksal“ Deutschlands „selbst in der Hand zu halten“, wie Schacht in einer Rede vom März 1935 betonte, und somit Teil einer Politik, die nicht auf Zusammenarbeit und Interdependenz, sondern auf Autonomie und Expansion setzte.⁷²

Im Ausland war man sich dieser Implikationen offensichtlich nicht bewußt. Die Reaktionen fielen dementsprechend im großen und ganzen ruhig und verständnisvoll aus.⁷³ Die Tatsache, daß noch 1934 ein Verrechnungsabkommen mit Großbritannien abgeschlossen werden konnte, dürften die deutschen Handelspolitiker als zusätzliche Bestätigung gewertet haben. Bemerkenswerter waren indessen die regionalen Verschiebungen: Während der Handel insbesondere mit den südosteuropäischen und lateinamerikanischen Staaten wuchs, verzeichneten Westeuropa, Großbritannien und die USA spürbare Einbußen.⁷⁴ Der „Neue Plan“, so schien es zunächst, erfüllte seinen Zweck: Die Handelsbilanz wies 1936 wieder einen Überschuß auf, der Fertigwarenimport konnte deutlich gesenkt und der Rohstoffimport infolgedessen beträchtlich gesteigert werden; lediglich die Gold- und Devisenreserven nahmen weiter ab.⁷⁵ Als Hitler jedoch 1936 sein Aufrüstungsprogramm forcierte, genügte das Instrumentarium des „Neuen Plans“ –

⁶⁹ Rede Neurath v. 14. 4. 1934, zit. n. Schröder, Deutschland, S. 127.

⁷⁰ Vgl. Runderlaß Ritter v. 25. 8. 1934, ADAP, Serie C, Bd. III, 1, S. 346–348; Predöhl, Außenwirtschaft, S. 208 f.; Joachim Radkau, Entscheidungsprozesse und Entscheidungsdefizite in der deutschen Außenwirtschaftspolitik 1933–1940, in: Geschichte und Gesellschaft (künftig: GG) 2 (1976), S. 33–65, bes. S. 45 f.

⁷¹ Vgl. Radkau, Entscheidungsprozesse, bes. S. 39–56, die Zitate S. 39 u. 53.

⁷² Vgl. Schröder, S. 133–135; Dengg, S. 406–409.

⁷³ Vgl. Auswärtiges Amt an Reichsfinanzministerium v. 15. 10. 1934, ADAP, Serie C, Bd. III, 1, S. 469–471.

⁷⁴ Vgl. Schröder, Deutschland, S. 131–133.

⁷⁵ Vgl. Dengg, Austritt, S. 415 f.

trotz der teilweise positiven Bilanz – den veränderten Anforderungen nicht mehr. An seine Stelle trat der „Vierjahresplan“.⁷⁶

Der bilaterale Ansatz der deutschen Handelspolitik blieb von dieser neuerlichen organisatorisch-programmatischen Wende unberührt. Einen Anlaß für die maßgeblichen deutschen Handelspolitiker, diese ihre entscheidende Lehre aus der Weltwirtschaftskrise in Frage zu stellen, gab es um so weniger, als die außenpolitischen Ziele des Reiches auf dem Weg der Kooperation und Integration ohnehin nicht zu verwirklichen waren. Wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analysen, Konferenz-„Gequassel“, der Zwang zum Interessenausgleich und das Risiko, überstimmt zu werden, störten nur bei der Inangriffnahme dieser Ziele. Auf internationale „Zusammenarbeit“ ganz verzichten wollten und konnten Regierung und Industrie aber schon aus wirtschaftlichen Gründen nicht. Mit wirklicher, tendenziell gleichberechtigter Zusammenarbeit hatten die verschiedenen Pläne für eine „Großraumwirtschaft“ oder gar eine „europäische Wirtschaftsgemeinschaft“, die in Deutschland in der zweiten Hälfte der dreißiger Jahre und während des Krieges diskutiert und propagiert wurden, indessen wenig gemein.

3. Die „Neuordnung Europas“ unter nationalsozialistischer Ägide

Nachdem die Kabinette Brüning, Papen, Schleicher und Hitler Deutschland in der ersten Hälfte der dreißiger Jahre Schritt für Schritt aus den wirtschaftlichen und politischen Kooperationssystemen herausmanövriert hatten, bemühten sich Hitler und seine Parteigänger in Regierung und Wirtschaft in der zweiten Hälfte darum, einen eigenen Verbund zustande zu bringen. Denn Autarkie, davon hatten sich mittlerweile auch die verbohrtesten Anhänger dieses Konzepts überzeugen können, war für Deutschland nur im „Großwirtschaftsraum“ möglich. „Natürliche“ Vormacht eines solchen Großraums, daran ließen die Strategen keinen Zweifel aufkommen, war das Reich.

In „Blöcken“ und „Großräumen“ dachten damals nicht nur die deutschen Führungseliten. Wie erwähnt, versuchten sowohl Großbritannien als auch die Vereinigten Staaten, die Folgen der Weltwirtschaftskrise durch die Errichtung „wirtschaftlicher Hegemonialzonen“ zu überwinden. Unter Berufung auf die „Monroe-Doktrin“ forderte der Völkerrechtler Carl Schmitt für diese Zone ein „Interventionsverbot für raumfremde Mächte“.⁷⁷ Worin sich solches Denken unterschied, war der Grad an Autonomie bzw. Mitsprache, welchen der Hegemon zuzulassen bereit war. Das Spektrum der Möglichkeiten reichte von „hegemonialer Kooperation“ bis zu rücksichtsloser Unterwerfung. Während sich jedoch die USA und Großbritannien bei der Konzipierung ihrer „Zonen“ in erster Linie von wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkten

⁷⁶ Vgl. Dietmar Petzina, Autarkiepolitik im Dritten Reich. Der nationalsozialistische Vierjahresplan, Stuttgart 1968.

⁷⁷ Vgl. Horst Kahrs, Von der „Großraumwirtschaft“ zur „Neuen Ordnung“. Zur strategischen Orientierung der deutschen Eliten 1932–1943, in: Götz Aly u. a. (Hrsg.), Modelle für ein deutsches Europa. Ökonomie und Herrschaft im Großwirtschaftsraum, Berlin 1992, S. 9–28, bes. S. 9 ff. Zur Position Schmitts vgl. Carl Schmitt, Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht, Berlin/Wien 1939, Nachdruck Berlin 1991. Nach Peter M. R. Stirk, Authoritarian and national socialist conceptions of nation, state and Europe, in: ders. (Hrsg.), European Unity in Context. The Interwar Period, London/New York 1989, S. 125–148, hier S. 137 f., berief sich Schmitt allerdings zu Unrecht auf die „Monroe-Doktrin“.

leiten ließen, spielten in den deutschen Planungen nicht zuletzt rassistische Ideen eine große Rolle.

Aber lassen sich die nationalsozialistisch eingefärbten oder inspirierten Europapläne und die praktische „Europapolitik“ des NS-Regimes überhaupt in die Geschichte der europäischen Integration „einordnen“, d. h. „historisieren“? In der ideengeschichtlich orientierten Literatur wird diese Frage unter Hinweis auf die rein propagandistische, manipulative Verwendung des Europabegriffs durchweg verneint: Die Europabewegung nach 1945 habe von den nationalsozialistischen Europakonzepten keine Anregungen erhalten, „es sei denn, man denkt an eine Auswirkung mit umgekehrten Vorzeichen...“, daß z. B. die Europavorstellungen von antifaschistischen Widerstandsbewegungen geradezu als Kontrastentwürfe zum Europamodell Hitlers entworfen und verstanden wurden.⁷⁸ Richtig ist, daß die NSDAP beispielsweise den Europaplan Brinds „als ein Mittel zur Entnationalisierung des deutschen Volkes“ bekämpft hatte⁷⁹ und die Europaverbände 1933 als „pazifistische“ Organisationen verboten worden waren.⁸⁰ Aber seit Sommer 1940 setzten auf Expertenebene intensive Planungen für eine zunächst wirtschaftliche Neuordnung Europas ein. Und angesichts der drohenden Niederlage besann sich Hitler auf die „europäische Völkerfamilie“ und den „ältesten Kulturkontinent“.⁸¹ Daß es sich dabei lediglich um Lippenbekenntnisse handelte, daß die Europaidee mißbraucht wurde und als Deckmantel nationalen Hegemoniestrebens diente, stellt kein Spezifikum nationalsozialistischer Europakonzepte dar.

Eine neuere Veröffentlichung betont denn auch, im Gegensatz zur oben erwähnten älteren Literatur, den Aspekt der Kontinuität: „It is to recognize that the Nazi attempt to shape the destiny of Europa was, in however perverted and unstable a manifestation, a form of European unity.“ Das Programm der Nationalsozialisten, so die These, habe nicht nur dem verbreiteten Wunsch nach einer Neuordnung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in Europa entsprochen: „inherent in the idea of the New Order was a recognition of the concept of the necessity for economic integration on a European scale.“⁸² Diese Sicht erscheint durchaus plausibel: Insbesondere die Erfahrungen im Zusammenhang mit der politisch-ideologischen Konzipierung und Begründung der Neuordnungsversuche und das in der Praxis erworbene wirtschaftlich-technische Know-how waren nach 1945 keineswegs „unbrauchbar“.

1938 begann das NS-Regime mit der praktischen „Neuordnung“ Europas. Mit dem „Anschluß“ Österreichs und der Annexion der Tschechoslowakei, verbunden mit wachsendem deutschen Einfluß in Südosteuropa, waren noch vor der Entfesselung des Zweiten Weltkriegs die Minimalforderungen des Großraumprogramms in „Mitteleuropa“ erfüllt. Nach den Siegen der Wehrmacht im Westen setzte ein regelrechter „Neu-

⁷⁸ Vgl. z. B. Heinrich Schneider, Leitbilder der Europapolitik 1: Der Weg zur Integration, Bonn 1977, S. 119; Heinz Gollwitzer, Europa bild und Europagedanke, München 1964, S. 6f.

⁷⁹ Paul Kluge, Nationalsozialistische Europaideologie, in: ders., Außenpolitik und Zeitgeschichte, Wiesbaden 1974, S. 188–222, hier S. 191.

⁸⁰ Vgl. Frommelt, Paneuropa, S. 93.

⁸¹ Zit. n. Kluge, Europaideologie, S. 217. Einen guten Überblick über den Wandel der „Neuordnungsvorstellungen“ bietet Jörg K. Hoensch, Nationalsozialistische Europapläne im Zweiten Weltkrieg. Versuch einer Synthese, in: Richard G. Plaschka u. a. (Hrsg.), Mitteleuropa-Konzeptionen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Wien 1995, S. 307–325.

⁸² M. L. Smith, Introduction: European Unity and the Second World War, in: ders./Peter M. R. Stirk (Hrsg.), Making the New Europe. European Unity and the Second World War, London/New York 1990, S. 1–17, die Zitate S. 6 u. 9.

ordnungs“-Boom ein. Die einzelnen Branchenvertretungen wurden von amtlicher Seite aufgefordert, ihre „Wünsche“ für die „Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen im europäischen Raum“ vorzutragen.⁸³ Diese Stellungnahmen lieferten das Zahlengerüst der Neuordnungspläne, während beispielsweise die „Gesellschaft für europäische Wirtschaftsplanung und Großraumwirtschaft“ des Lübecker Chemieindustriellen und Leiters der Außenhandelsabteilung im Außenpolitischen Amt der NSDAP, Werner Daitz, oder einzelne Ministerialbeamte wie Gustav Schlotterer vom Reichswirtschaftsministerium die konzeptiven Teile beisteuerten.⁸⁴

Diese Planungen gingen mehr oder weniger explizit davon aus, daß Deutschland durch seine militärischen Erfolge, so ein Rundschreiben der „Reichsgruppe Industrie“ vom August 1940, „zum Mittelpunkt des gesamten europäischen Wirtschaftsverkehrs“ geworden sei und dadurch die „wirtschaftliche Führung in Europa“ erlangt habe. Der europäische „Großwirtschaftsraum“, auch daran ließen die verschiedenen Eingaben und Vorschläge kaum einen Zweifel, sollte keine Gemeinschaft prinzipiell gleichberechtigter Partner sein; vielmehr sollten die fremden Volkswirtschaften so integriert werden, daß die Vorherrschaft der deutschen Wirtschaft in Europa gesichert war.⁸⁵ Widersprüchliche Ansichten existierten über die Rolle politischer und wirtschaftlicher Faktoren und Instanzen beim Aufbau des Großraums. Während etwa der Publizist Josef Winschuh trotz seiner Verbindungen zur Ruhrindustrie den „Primat der Politik“ betonte und alle „nur von der Wirtschaft her gesehenen Konstruktionen“ als „unreal“ ablehnte, setzte Schlotterer vor allem auf die „Zusammenarbeit zwischen den wirtschaftenden Menschen, ... Gruppen, Firmen und Wirtschaftsorganisationen“.⁸⁶ Auch über die Mittel und Wege, wie die „Neuordnung“ realisiert werden sollte, gingen die Meinungen auseinander. Der Katalog möglicher Maßnahmen und Methoden umfaßte u. a. die Enteignung ausländischer Unternehmer, oft mit Hilfe von „Arisierungen“; die zeitweilige oder dauerhafte Ausschaltung ganzer Industriezweige; die Einführung der „bewährten deutschen Wirtschaftsmethoden“ und einheitlicher, in Deutschland gebräuchlicher Normen; die Anpassung der Lebenshaltungskosten an das deutsche Niveau; Kapitalbeteiligungen; die „gemeinsame Ordnung“ der Märkte unter deutscher Führung; den Aufbau eines Deutschland begünstigenden Handels- und Zollsystems; und schließlich die Kontrolle und „Germanisierung“ internationaler Kartelle.⁸⁷

Neben der wirtschaftlichen nahm die währungspolitische Zusammenarbeit in den Planungen einen wichtigen Platz ein. Während jedoch der Vorschlag aus dem Reichswirtschaftsministerium, eine „Europabank“ als Aufsichtsorgan für die nationalen Notenbanken und multilaterale Clearingstelle zu gründen, bei den Experten der Reichsbank auf Ablehnung stieß, stimmten sie der Notwendigkeit einer Währungsunion bzw.

⁸³ Vgl. Lotte Zumpe, *Wirtschaft und Staat in Deutschland 1933–1945*, Berlin (DDR) 1980, S. 397.

⁸⁴ Vgl. George W. F. Hallgarten/Joachim Radkau, *Deutsche Industrie und Politik von Bismarck bis heute*, Frankfurt a. M./Köln 1974, bes. S. 400 f.; Dietrich Eichholtz, *Geschichte der deutschen Kriegswirtschaft 1939–1945*, Bd. I: 1939–1941, Berlin (DDR) 1984, bes. S. 178–184.

⁸⁵ Rundschreiben der Reichsgruppe Industrie, zit. n. *Anatomie des Krieges. Neue Dokumente über die Rolle des deutschen Monopolkapitals bei der Vorbereitung und Durchführung des Zweiten Weltkrieges*, hrsg. v. Dietrich Eichholtz u. Wolfgang Schumann, Berlin (DDR) 1969, S. 283. Vgl. auch Zumpe, *Wirtschaft*, S. 397; Herbst, *Krieg*, S. 130 ff.

⁸⁶ Josef Winschuh, *Der Unternehmer im neuen Europa*, Berlin 1941, S. 11; das Zitat von Schlotterer nach Hallgarten/Radkau, *Industrie*, S. 414.

⁸⁷ Vgl. Zumpe, *Wirtschaft*, S. 369 f.; Herbst, *Krieg*, S. 146 f.; Willi A. Boelcke, *Die deutsche Wirtschaft 1930–1945*. Interna des Reichswirtschaftsministeriums, Düsseldorf 1983, S. 262 ff.

eines Währungsblocks unter deutscher Führung zu.⁸⁸ Ziel war ein freier Zahlungsverkehr und, wenn möglich, sogar eine einheitliche Währung. Das war freilich Zukunftsmusik. Das Ergebnis der deutschen Bemühungen war keineswegs ein „optimaler Währungsraum mit harmonisierter Geld- und Wirtschaftspolitik, sondern ein auch kriegsbedingt infolge unterschiedlicher Inflationsraten störungsanfälliges europäisches Wirtschaftsgebiet, in dem aber die ‚Verrechnungsmark‘ als allgemeines internationales Tauschmittel akzeptiert wurde oder werden mußte“. Die wichtigsten Voraussetzungen einer echten Währungsunion, feste Wechselkurse der beteiligten Währungen und Konvertibilität, fehlten somit. Die deutschen Währungspolitiker richteten deshalb ihr Hauptaugenmerk darauf, jeweils bilateral einen günstigen Kurs der Reichsmark gegenüber den anderen europäischen Währungen festzulegen.⁸⁹

Um den Zahlungsverkehr innerhalb des deutschen Wirtschafts- und Herrschaftsraums zu erleichtern, wurde sogar ein multilaterales Clearingsystem geschaffen. Als Clearing-Institut fungierte die „Deutsche Verrechnungskasse“ in Berlin, Clearing-Währung war die Reichsmark. Dank dieser institutionellen Vorkehrungen und weil die Deutschen gegenüber den „Blockländern“ an der bilateralen Verrechnung festhielten, partizipierte Deutschland nicht als gleichberechtigtes, sondern als privilegiertes Mitglied an diesem System. Die Regierung in Berlin unterwarf sich auch nicht jenem Multilateralismus, den sie den übrigen zum deutschen Machtgebiet gehörenden Staaten verordnet hatte. Vielmehr beanspruchte sie die Rolle der „Spinne“ im Netz des über Berlin abgewickelten Clearings, das im Herbst 1942 immerhin 18 Staaten bzw. Besatzungsgebiete umfaßte.⁹⁰ Ist das europäische „Zentralclearing“ deshalb als „Vorläufer“ der Europäischen Zahlungsunion der fünfziger Jahre anzusehen?⁹¹ Auf jeden Fall provozierte die deutsche Initiative Großbritannien und die USA zu eigenen Plänen, die später zunächst in den Internationalen Währungsfond mündeten, aber auch bei der Konzipierung der EZU zu Rate gezogen wurden.⁹² In technischer Hinsicht lassen sich gewiß Gemeinsamkeiten zwischen dem deutschen System und der EZU feststellen – allerdings unterstand letztere einem im Prinzip unabhängigen Gremium, und als Verrechnungsmedium diente eine einheitliche „Buchwährung“. In politischer Hinsicht waren die Unterschiede noch gravierender: Obwohl die USA als Mitfinanzier der EZU oder Großbritannien und Frankreich als dominierende Mitgliedsländer die übrigen Partner an Einfluß deutlich übertrafen, war die Position dieser drei Länder schwächer als jene, die das Deutsche Reich eingenommen hatte. Im Kern war der Clearing-Me-

⁸⁸ Vgl. Harold James, Post-War German Currency Plans, in: Buchheim/Hutter/James, Zwischenkriegszeit, S. 205–218; Boelcke, Wirtschaft, S. 266.

⁸⁹ Willi A. Boelcke, Die „europäische Wirtschaftspolitik“ des Nationalsozialismus, in: Historische Mitteilungen 5 (1992), S. 194–232, das Zitat S. 223.

⁹⁰ Vgl. undatiertes Memorandum aus dem Reichswirtschaftsministerium (Ende Juli 1940), abgedruckt in: Jan Freymond, Le III^e Reich et la réorganisation économique de l'Europe 1940–1942. Origines et projets, Leiden/Genf 1974, S. 237–241; Boelcke, Wirtschaftspolitik, S. 224–226.

⁹¹ So Boelcke, Wirtschaftspolitik, S. 226.

⁹² Vgl. Keynes' Proposals to counter the German ‚New Order‘ v. 1. 12. 1940 und Proposals for an International Currency Union v. 18. 11. 1941, in: The Collected Writings of John Maynard Keynes, Vol. XXV: Activities 1940–1944. Shaping the Post-War World: The Clearing Union, hrsg. v. Donald Moggridge, London and Basingstoke 1980, S. 7–10 und 42–61. Außerdem James, Currency Plans.

chanismus der Kriegsjahre eben doch nur eine raffinierte „Ausbeutungsmethode“ zu gunsten Deutschlands.⁹³

Die deutschen Europakonzeptionen dieser Jahre waren offensiv angelegt, der Begriff „europäische Großraumwirtschaft“ bezog seine Legitimation in erster Linie aus der tatsächlichen Ausdehnung des deutschen Machtbereichs. Es ging, durch „europäische“ Formeln kaum verhüllt, um die Durchsetzung expansionistischer und hegemonialer Ziele wirtschaftlicher und politischer Art. Zündende europapolitische Ideen und stringente institutionelle Entwürfe wurden nicht benötigt. Der Wirtschaftsjournalist Erich Welter dürfte die Aversion gegen präzise Neuordnungspläne treffend zum Ausdruck gebracht haben, als er sich über „Pedanten“ mokierte, die nach einem „möglichst in Paragraphen“ gefaßten Konzept verlangten, während doch „längst wirksam an diesem Europa gebaut“ werde; die „dilettantischen und schwächlichen Europapläne der Genfer Atmosphäre“ konfrontierte er mit der „schöpferischen Konzeption“ der Gegenwart: „Dort hatte man sich bereits beim Versuch einer Klärung der Vorfragen auseinandergeredet, hier wird Europa durch schwere praktische Arbeit zusammengeschweißt.“⁹⁴ Angesichts der Verschlechterung der militärischen Lage verflüchtigte sich diese Arroganz rasch. Nachdem Hitler Anfang 1942 per „Führer-Erlaß“ noch angeordnet hatte, die Neuordnungspläne erst einmal zurückzustellen,⁹⁵ wurden die europapolitischen Aktivitäten Anfang 1943 wieder intensiviert.

Besonders das Auswärtige Amt ging nun in die Offensive. Bereits um die Jahreswende 1942/43 schlug der persönliche Referent des Außenministers vor, ein Modell der „Vereinigten Staaten von Europa“ auf „demokratischer“ Grundlage und unter „Wahrung der Souveränität“ aller Mitgliedsländer zu konzipieren.⁹⁶ Am 5. April verfügte Ribbentrop die Bildung eines „Europa-Ausschusses“ unter seiner Leitung, der u. a. „Unterlagen über die Entwicklung der politischen Gestaltung Europas mit besonderer Berücksichtigung früherer Formen europäischer Zusammenarbeit“ sammeln sollte.⁹⁷ Nach einem halben Jahr lagen detaillierte Pläne vor: Ein Entwurf vom 9. September 1943 zur Gründung eines „Europäischen Staatenbundes“ charakterisierte die Einigung Europas als „zwangsläufige“ Entwicklung; Europa sei „zu klein geworden für sich beherrschende und sich gegenseitig absperrende Souveränitäten“. Ein in sich zerspaltenes Europa sei auch „zu schwach, um sich in der Welt in seiner Eigenart und Eigenkraft zu behaupten und sich den Frieden zu erhalten“. Aufgrund der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Unterschiede plädierte der Entwurf für eine „föderative“ Lösung:

⁹³ Vgl. Alan S. Milward, *Der Zweite Weltkrieg. Krieg, Wirtschaft und Gesellschaft 1939–1945*, München 1977, S. 138.

⁹⁴ Erich Welter, *Der Weg der deutschen Industrie*, Frankfurt a. M. 1943, S. 201–203.

⁹⁵ Vgl. Herbst, *Totaler Krieg*, S. 176; zu den Nachkriegsplanungen insgesamt auch Michael Brackmann, *Vom totalen Krieg zum Wirtschaftswunder. Die Vorgeschichte der westdeutschen Währungsreform*, Essen 1993.

⁹⁶ Vgl. Joachim Piskol, *Konzeptionelle Pläne und Maßnahmen der deutschen Monopolbourgeoisie für den Übergang vom imperialistischen Krieg zum imperialistischen Frieden und zur Rettung ihrer Machtgrundlagen aus der faschistischen Niederlage (1943–1945)*, Diss. Berlin (DDR) 1972, S. 117.

⁹⁷ Verfügung v. S. 4. 1943, zit. n. *Anatomie der Aggression. Neue Dokumente zu den Kriegszielen des faschistischen deutschen Imperialismus im zweiten Weltkrieg*, hrsg. u. eingeleitet v. Gerhard Hass u. Wolfgang Schumann, Berlin (DDR) 1972, S. 182 f.; vgl. auch Jörg K. Hoensch, *Nationalsozialistische Europapläne im Zweiten Weltkrieg*, in: Plaschka, *Mitteleuropa-Konzeptionen*, S. 307–325, hier S. 323.

Die Partner sollen sich aus „freiem, der Einsicht der Notwendigkeit entsprungenen Entschluß zu einer Gemeinschaft souveräner Staaten zusammenschließen“. Aufgaben des „Staatenbundes“ waren die Sicherung des Friedens in Europa, die Wahrung der gemeinsamen Interessen nach außen, die Abwehr der „bolschewistischen Gefahr“, wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie geistiger, kultureller und beruflicher Austausch. Die politische Führung sollte das Vorrecht der stärksten Mächte sein – im Klartext also Deutschlands.⁹⁸

An solchen „Sandkastenspiel(en) des verlorenen Krieges“, wie einer der „Mitspieler“ rückblickend urteilte,⁹⁹ waren neben dem Auswärtigen Amt auch andere Ressorts und vor allem eine ganze Reihe von Wirtschaftsgruppen, informellen Gesprächskreisen und Forschungsinstituten beteiligt. Der Akzent lag in diesem Milieu erwartungsgemäß eher auf den wirtschaftlichen Aspekten einer Zusammenarbeit. Die Überzeugung, von der man sich bei den Planspielen leiten ließ, brachte Reichswirtschaftsminister Funk im Januar 1945 recht präzise auf den Punkt: „Ohne eine gesunde und starke deutsche Wirtschaft kann es keine gesunde und starke europäische Wirtschaft geben“.¹⁰⁰ Das hörte sich freilich schon fast so an, als müsse er sich und den Deutschen Mut zusprechen für eine ungewisse Zukunft. Immerhin, falsch war dieses „Credo“ ja nicht, wie sich nach dem Ende des Krieges rasch herausstellen sollte.

Ähnlich zukunftsweisend waren auch die seit 1942/43 zunehmenden Versuche, die Notwendigkeit der Einigung Europas mit dem Hinweis auf die „bolschewistische Gefahr“ zu untermauern. Die Zukunft Europas, ja des ganzen „zivilisierten Abendlandes“, so Propagandaminister Goebbels im Frühjahr 1943, hänge vom Kampf der Wehrmacht im Osten ab.¹⁰¹ Nazideutschland als Retter des „Abendlandes“, als Schutzmacht einer „europäischen Gemeinschaft“? Was von solchen Selbststilisierungen zum Vorkämpfer und Anwalt einer europäischen Einigung zu halten ist, verrät eine Tagebucheintragung Goebbels' vom 8. Mai 1943. Dort hieß es unter anderem, daß der „Führer“ die Konsequenz gezogen habe, „daß das Kleinstaatengerümpel, das heute noch in Europa vorhanden ist, so schnell wie möglich liquidiert werden muß“. Ziel müsse ein einheitliches Europa sein: „Europa kann aber eine klare Organisation nur durch die Deutschen erfahren.“¹⁰²

Um nicht mißverstanden zu werden – die Idee der europäischen Integration, eines europäischen Staatenbundes und der wirtschaftlichen Kooperation ist dadurch, daß auch die Nationalsozialisten damit arbeiteten, nicht diskreditiert. Vielmehr belegen die Instrumentalisierungsversuche umgekehrt, daß „Europa“ zur „objektiven“ Notwendigkeit zu werden begann. Gerade deshalb waren die Erfahrungen, welche die Deutschen und ihre „Neuordnungs“-Opfer in den Kriegsjahren im Rahmen des Clearing oder im Verlauf der verschiedenen Propagandakampagnen für ein „neues Europa“ sammeln konnten, für den Aufbau Europas nach 1945 überaus nützlich.

⁹⁸ Entwurf für eine Denkschrift des Auswärtigen Amts v. 9. 9. 1943, zit. n. ebenda, S. 203–215.

⁹⁹ Karl Albrecht, *Das Menschliche hinter dem Wunder*, Düsseldorf 1970, S. 16. Albrecht war in der Endphase des Krieges Leiter der Abteilung Außenwirtschaft bei der Reichsgruppe Industrie und bei der Reichswirtschaftskammer; nach 1949 war er u. a. als Hauptabteilungsleiter im Bundesministerium für den Marshallplan tätig.

¹⁰⁰ Referat Funk v. Januar 1945, zit. n. *Weltherrschaft im Visier*, Berlin (DDR) 1975, S. 383–385.

¹⁰¹ Vgl. Jürgen Elvert, „Germanen“ und „Imperialisten“. Zwei Europakonzepte aus nationalsozialistischer Zeit, in: *Historische Mitteilungen* 5 (1992), S. 161–184, bes. S. 175–181.

¹⁰² Zit. n. ebenda, S. 176.

II. Die Diskussion um die Einbeziehung Westdeutschlands in das European Recovery Program 1947 bis März 1948

Als im Frühjahr 1947 in den Vereinigten Staaten konkrete Planungen zur Überwindung der europäischen Krise anliefen, stimmten die maßgeblichen amerikanischen Europa- und Deutschlandexperten im Prinzip darin überein, daß Deutschland in die Bemühungen um den Wiederaufbau Europas einbezogen werden müsse. Aufgrund der früheren zentralen Stellung des Landes im europäischen Wirtschaftsorganismus sprachen dafür schon allein pragmatisch-ökonomische Erwägungen. Da jedoch eine Restauration der einstigen Machtposition Deutschlands unbedingt verhindert werden sollte, kam es darauf an, den Wiederaufbau so zu dimensionieren, daß wirtschaftliche und politische Notwendigkeiten in Einklang gebracht wurden. Als sich der „Kalte Krieg“ zuspitzte, wuchs die Dringlichkeit einer entsprechenden Lösung, zumal der westliche Teil des besetzten Landes nun auch aus politischen und militärischen Gründen gebraucht wurde. Die neue internationale Konstellation stellte insbesondere die westeuropäischen Nachbarn Deutschlands vor schwierige Probleme. Während beispielsweise die Niederlande und Belgien ihren handelspolitischen Interessen bald Priorität einräumten und den amerikanischen Kurs unterstützten, achtete die französische Regierung energisch darauf, daß in der allgemeinen Wiederaufbaubegeisterung der Vorrang der ehemaligen Kriegsgegner des Deutschen Reiches gewahrt blieb. Noch wichtiger als das Tempo der Rekonstruktionsbemühungen war freilich, vor allem aus deutscher Sicht, deren Ziel:¹ Wurde Deutschland lediglich als Rohstofflieferant gebraucht, oder sollte es wieder den traditionellen europäischen Spitzenplatz als Fertigwarenexporteur einnehmen? Unter der vagen Parole der Beteiligung am europäischen Wiederaufbau waren nämlich beide Rollen denkbar, wie die gegensätzlichen Überlegungen insbesondere links und rechts des Rheins verdeutlichten. Nun mußte sich zeigen, welche dieser beiden Rollen den außen-, wirtschafts- und sicherheitspolitischen Kalkulationen, Erwartungen, Ambitionen und Möglichkeiten der einzelnen Akteure besser gerecht wurde.

¹ Dieser wichtige Aspekt wird in der Literatur zum ERP und zur Rolle Deutschlands kaum beachtet. Zu den wenigen Ausnahmen zählt Winfried W. Kretzschmar, *Auslandshilfe als Mittel der Außenwirtschafts- und Außenpolitik*. Eine Studie über die amerikanische Auslandshilfe von 1945 bis 1956 unter Berücksichtigung sowohl wirtschaftlicher als auch praktisch-politischer Gesichtspunkte, München 1964, bes. S. 189. Aus zeitgenössischer Sicht: Deutschlands Beitrag zum Marshall-Plan. Ausgewählte Kapitel aus den Harriman- und Herter-Reports, mit einer Einl. v. Fritz Baade, Hamburg 1948, bes. S. 6 f.